



REVISTA  
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**Ministros, Gabinetes  
y la Gestión de las  
Políticas Públicas**

Vol.21 | N°40

2023



FACULTAD DE  
GOBIERNO  
UNIVERSIDAD DE CHILE



REVISTA  
ESTADO, GOBIERNO, GESTIÓN PÚBLICA

•

# Ministros, Gabinetes y la Gestión de las Políticas Públicas

Vol.21 | N°40

2023

ISSN impreso: 0717-8980  
ISSN en línea: 0717-6759



# TABLA DE CONTENIDO

## EDITORIAL

**Ministros, Gabinetes y la Gestión de las Políticas Públicas** 6-9

Alejandro Olivares

## ARTÍCULOS DOSSIER TEMÁTICO

**Kirchnerismo en el nivel provincial:  
perfiles y trayectorias del gabinete inicial de Axel Kicillof en la  
Provincia de Buenos Aires (2019-2020)** 12-34

Agustín Salerno y Silvia Martínez

**Los factores domésticos en la supervivencia de los ministros de  
Relaciones Exteriores en América Latina (1945-2020)** 36-61

Pedro Feliú Ribeiro y Camilo López Burian

**Trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador (2000-2017):  
¿hay vida después del gabinete?** 62-85

Ana María Llumiquinga

**Integrantes del Centro de Gobierno en Chile:  
Trayectorias, Capitales y características (1990- 2022)** 86-110

Hugo Jofré y Nicolás Villar Mena

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN LIBRE

**El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana:  
la experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran  
Buenos Aires** 114-135

Carolina Foglia, Adriana Rofman y Paula Rosa

**Construcción identitaria y prácticas políticas en los gobiernos  
locales. un análisis político-comunicacional en los municipios de  
la Plata y Berisso (2015-2019)** 136-157

Diego Furnari

EDITORIAL

# Ministros, Gabinetes y la Gestión de las Políticas Públicas

Alejandro Olivares

Universidad Mayor, Chile

Email: [alejandro.olivares@umayor.cl](mailto:alejandro.olivares@umayor.cl)

<https://orcid.org/0000-0001-6934-2437>

La selección de ministros suele ser una de las tareas más difíciles del inicio del gobierno. En este proceso intervienen una serie de factores formales e informales. La literatura destaca, centrándonos principalmente en la figura del ministro, que ellos deben ser capaces de tomar decisiones, manejar a sus funcionarios y gestionar su ministerio y que sepan tomar consejos (Dowding y Dumont, 2008, p.5).

Los ministros deben hacer frente a los problemas de la administración y lidiar con los medios de comunicación y deben tener algunas ideas políticas propias y ser capaces de desarrollarlas (Dowding y Dumont, 2008, p.5). Además, en el caso de algunos ministerios más técnicos, se espera que tengan algún grado de experiencia (ya sea adquirido fuera del ámbito de la política, en el congreso o en puestos ejecutivos similares en otros niveles de gobierno). Los ministros y los subsecretarios cumplen un rol fundamental en el desarrollo de la agenda de los gobiernos (González-Bustamante y Olivares, 2016). Son las autoridades que traducen las propuestas del programa de gobierno en acciones concretas (Olavarría, 2007, p.53). Estas acciones son generalmente políticas públicas. Además del sello del gobierno, pueden tener orientaciones específicas vinculadas a la trayectoria del ministro, a sus orientaciones ideológicas o a sus compromisos sectoriales.

La vinculación entre el gabinete, los ministros, la gestión y las políticas públicas es un espacio para el desarrollo de una agenda de investigación que permita identificar como en la práctica funcionan los gobiernos. Por su naturaleza sistémica, en las políticas públicas intervienen una amplia gama de elementos que pueden ser objeto de estudio para entender su alcance, desarrollo y problemas. Entre estos elementos destacan el contexto institucional, el equilibrio de fuerzas entre los actores relevantes, las políticas anteriores, la capacidad financiera del

Estado y las circunstancias políticas del momento; la rotación y cambio de las autoridades políticas que han diseñado las políticas (Cruz-Rubio, 2012; Olavarría et al., 2011; Fontaine, 2015; Maillet, 2017; Gonzalez-Bustamante y Olivares, 2016; Gonzalez-Bustamante, 2022).

En estos contextos teóricos se enmarcan los artículos que se presentan en el Dossier de nuestra revista. El primer artículo aplica un análisis prosopográfico a un gabinete ejecutivo a nivel subnacional: el gabinete inicial del gobernador de la provincia de Buenos Aires Axel Kicillof. El trabajo artículo analiza las trayectorias de los individuos que ocuparon altos cargos públicos. Para ello se toma como base la literatura sobre lites políticas en Argentina y en América Latina. El trabajo de Salerno y Martínez muestra la primacía de personas que realizaron una carrera universitaria en instituciones públicas tradicionales, aumento de la participación de mujeres en el gabinete provincial y la coexistencia de dos generaciones políticas vinculadas al último gobierno de Cristina Fernández (los históricos y los jóvenes). Por último, el trabajo da cuenta que la débil, conexión entre los ministros provinciales y los actores que conforman la política bonaerense.

El segundo artículo del dossier de los investigadores Pedro Feliú Ribeiro y Camilo López Burian, titulado “Los factores domésticos en la supervivencia de los ministros de Relaciones Exteriores en América Latina (1945-2020)” analiza la incidencia de factores de política interna en la supervivencia en el ministerio de Relaciones Exteriores de América Latina (1945-2020). Con base a los casos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, que entregan más de 280 observaciones el artículo desarrolla un análisis estadístico, que incluye la supervivencia acumulada (graficada en las curvas de Kaplan-Meier) y un modelo de regresión de Cox. Los análisis demuestran que existen algunos factores que explican la supervivencia, entre ellos, el aumento del producto interno bruto (PIB) per cápita del país, el poder legislativo del presidente, y la pertenencia al grupo político del presidente, muchos de estos hallazgos van en sintonía con otros sobre supervivencia ministerial (ver Gonzalez-Bustamante y Olivares, 2016, Olivares 2022), no obstante, contrariamente la literatura, como aparece como factor de riesgo la experiencia política previa. Para desarrollar los mecanismos el artículo profundiza en el análisis de un caso: el gobierno uruguayo (2005-2010).

El tercer artículo aborda otro tema muy relevante de los ministros. Las trayectorias posteriores a su paso por el gabinete. Tomando como eje el caso de Ecuador (2000-2017) el artículo de Ana María Llumiquinga titulado “Trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador (2000-2017): ¿hay vida después del gabinete?” El trabajo, en línea con la literatura sobre *revolving doors* (Maillet et al., 2020; Castellani y Dulitzky, 2018), entrega información sobre la frecuencia de las trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador y determina si los capitales individuales influyen en su desarrollo. Las implicaciones empíricas se prueban

mediante una base de datos original de 230 ministros ecuatorianos (2000-2017). Los hallazgos evidencian que el 67% de ministros circula hacia el sector privado general y, de estos, el 50% se proyecta hacia cargos empresariales. El análisis estadístico da cuenta que los capitales individuales como la permanencia en el cargo, estar afiliado al partido del presidente o ser abogado explican este patrón de comportamiento ministerial. Además, la experiencia empresarial previa y el género influyen en la probabilidad de comenzar una vida fuera del gabinete.

Por último, se presenta el artículo de Hugo Jofré y Nicolás Villar Mena, titulado “Integrantes del Centro de Gobierno en Chile: Trayectorias, Capitales y características (1990-2022)”. Este análisis de trayectoria de los integrantes del Centro de Gobierno en Chile da un paso más allá del gabinete y analiza a una institución clave para el desarrollo de las políticas públicas de cada gobierno. Esta institución está conformada por ministerios claves y asesores del presidente de la República. Para esto, se construyó una base de datos propia con información pública de 5 presidentes, 77 ministros y 46 asesores (n = 123) que formaron parte del Centro de Gobierno durante el periodo estudiado y se utilizaron 2 modelos de regresiones logísticas para evaluar la dotación de capitales en los distintos gobiernos. El artículo da cuenta de la existencia de diferencias en los capitales que presentan ministros del Centro de Gobierno respecto a los asesores presidenciales y que la importancia de los capitales políticos variaría según la ideología del gobierno.

La selección de artículos que presentamos contribuye a un debate actual, vigente y con múltiples implicancias que permite discutir cómo el gobierno y sus agentes toman decisiones con base a sus experiencias anteriores (trayectoria) o a sus redes políticas. Del mismo modo, nos permite avanzar en nuevas agendas de investigación en las cuales se puedan desarrollar preguntas sobre el alcance de las instituciones en el desarrollo de políticas públicas, estilos de gobierno, orientaciones programáticas.

## Referencias Bibliográficas

- Castellani, A. y Dulitzky, A. (2018).** The Reverse Revolving Door: Participation of Economic Elites in the Public Sector during the 1990s in Argentina. *Latin American Business Review*, 19(2), 131–156.
- Cruz-Rubio, C. (2012).** La taxonomía del cambio: Enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), 297–321.
- Dowding, K. y Dumont, P. (Eds.). (2008).** *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Routledge.
- Fontaine, G. (2015).** *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial y FLACSO Ecuador.
- González-Bustamante, B. (2022).** Ministerial stability during presidential approval crises: The moderating effect of ministers' attributes on dismissals in Brazil and Chile. *The British Journal of Politics and International Relations*.
- González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016).** Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Colombia Internacional*, 87, 81–108.

- Maillet, A. (2017).** Más allá de la confianza política. El rol de las competencias profesionales en la permanencia interpresidencial de los superintendentes en Chile (1990-2014). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (67), 163-196.
- Maillet, A., González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2019).** Public-Private Circulation and the Revolving Door in the Chilean Executive Branch (2000–2014). *Latin American Business Review*, 20(4), 367–387.
- Olavarría, M. (2007).** *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas* (No11; Documento de Trabajo). Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Olavarría, M., Navarrete, B. y Figueroa, V. (2011).** ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno*, 18(1), 109–154.
- Olivares, L. A. (2022).** *Survival of Ministers and Configuration of Cabinets in Chile and Uruguay*. Springer Nature.





# Kirchnerismo en el nivel provincial: perfiles y trayectorias del gabinete inicial de Axel Kicillof en la Provincia de Buenos Aires (2019-2020)

## Agustín Salerno

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET  
Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina - IICSAL/FLACSO  
Email: [agustinnsalerno@gmail.com](mailto:agustinnsalerno@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-2852-5821>

## Silvia Martínez

Universidad de Buenos Aires - UBA  
Email: [silbue@hotmail.com](mailto:silbue@hotmail.com)  
<https://orcid.org/0009-0008-8708-3150>

## Resumen

Este artículo analiza las trayectorias educativas, políticas y profesionales de los 99 individuos que ocuparon altos cargos públicos en el gabinete inicial del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof. Recuperando diversos trabajos sobre élites políticas en Argentina y en América Latina a partir de la utilización de una metodología prosopográfica analizamos el perfil sociológico y político del gabinete bonaerense y realizamos distintos aportes que muestran, en primer lugar, la primacía de individuos que realizaron una carrera universitaria en instituciones públicas tradicionales y una división sexual del trabajo político que, si bien todavía reproduce una concepción tradicional del género, muestra un aumento de la participación de mujeres en el gabinete provincial respecto de experiencias gubernamentales previas; en segundo lugar, la coexistencia de dos generaciones políticas vinculadas al último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: históricos funcionarios del kirchnerismo que acompañaron a la pareja presidencial en Santa Cruz o desde el año 2003 en el nivel nacional y un grupo de jóvenes funcionarios de menor edad que formaron parte del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner; y, en tercer lugar, los escasos vínculos existentes entre el reclutamiento político del gabinete provincial y los actores que conforman la política bonaerense.

**Palabras clave:** Argentina, gabinete subnacional, frente de todos.

## Kirchnerism at the provincial level: profiles and backgrounds of the initial cabinet of Axel Kicillof in the province of Buenos Aires (2019–2020)

### Abstract

This article analyzes the educational, political and professional backgrounds of the 99 individuals who held high public office in the initial cabinet of the governor of the province of Buenos Aires, Axel Kicillof. By recovering several works on political elites in Argentina and Latin America using a prosopographic methodology, we analyze the sociological and political profile of the Buenos Aires cabinet and make different contributions that show, first, the primacy of individuals who completed a university degree in traditional public institutions and a sexual division of political labor that, although it still reproduces a traditional conception of gender, shows an increase in the participation of women in the provincial cabinet compared to previous governmental experiences; secondly, the coexistence of two political generations linked to the last government of Cristina Fernández de Kirchner: historical Kirchnerism officials who accompanied the presidential couple in Santa Cruz or since 2003 at the national level and a group of younger officials who were part of Cristina Fernández de Kirchner's second government; and, thirdly, the scarce links existing between the political recruitment of the provincial cabinet and the actors shaping Buenos Aires politics.

**Keywords:** Argentine, subnational cabinet, frente de todos.



**Fecha recepción:** 22-02-2023

**Fecha aceptación:** 12-06-2023

Luego del giro a la izquierda en América Latina de principios del siglo XXI, se produjo un cambio de época en la segunda década marcado por un voto castigo en contra de los oficialismos desgastados por sus acciones de gobierno (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021), que se expresó en la llegada de numerosos presidentes de derecha en América del Sur. Con ellos, dirigentes de esos partidos lograron imponerse en diversos niveles subnacionales fortaleciendo a sus fuerzas políticas en un contexto favorable. La llegada en Brasil de Antonio Denarium al Estado de Roraima o la victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires (PBA) luego de 28 años de gobiernos peronistas,<sup>1</sup> se presentaron como expresiones de este fenómeno.

Sin embargo, en pocos años, propuestas políticas progresistas o de centro-izquierda volvieron a imponerse: Alberto Fernández en Argentina (2019), Gabriel Boric en Chile (2022), Gustavo Petro en Colombia (2022) e Ignacio Lula Da Silva en Brasil (2022) mostraron un relanzamiento de los progresismos latinoamericanos. En todos los casos, los armados políticos presentaron novedades respecto a lo que había sido el giro a la izquierda de principios de siglo, mostrando estrategias renovadas y la presencia de nuevos actores políticos. El acercamiento de Lula a actores de centro en Brasil o el arribo a la presidencia de un representante del movimiento estudiantil en Chile parecen mostrar un nuevo tiempo para los progresismos latinoamericanos.

En Argentina, el acercamiento de Cristina Fernández de Kirchner a actores críticos de su gestión como Sergio Massa o Alberto Fernández, se presentaba como una reconfiguración del peronismo que volvía a reunificarse en el armado del Frente de Todos.<sup>2</sup> Con ese trampolín, no sólo Alberto Fernández se convirtió en el presidente de Argentina y Cristina Fernández en vicepresidenta, sino que distintos gobiernos subnacionales volvieron a ser conducidos por el peronismo.

La victoria de Axel Kicillof en el año 2019 en la provincia de Buenos Aires —la más importante de la Argentina en términos económicos, políticos y demográficos—, se presentó como un signo de la recuperación de esta fuerza política tras la unidad construida de cara a las elecciones de 2019. Pese a que la trayectoria de Kicillof lo muestra como un individuo formado y socializado en instituciones ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,<sup>3</sup> obtuvo una victoria importante tras una campaña de cercanía anclada en críticas a las medi-

---

<sup>1</sup> El peronismo es un movimiento político argentino fundado por Juan Domingo Perón que incluye sindicatos, movimientos sociales, organizaciones de base y otros agrupamientos, y que cuenta con el Partido Justicialista como su principal expresión orgánica. Desde 1946, triunfó en ocho elecciones presidenciales y se impuso en diferentes elecciones subnacionales, teniendo como uno de sus bastiones políticos la provincia de Buenos Aires.

<sup>2</sup> El Frente de Todos es una alianza entre el Partido Justicialista y otros partidos menores, pero fundamentalmente es una propuesta que reunió al kirchnerismo, corriente política que surgió a partir de la gestión gubernamental de los presidentes peronistas Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003 - 2011), y dirigentes peronistas críticos de su gestión como Sergio Massa, líder del Frente Renovador que compitió en varias ocasiones contra el kirchnerismo, y Alberto Fernández, dirigente del Partido Justicialista porteño que había sido Jefe de Gabinete entre 2003 y 2008 y renunció luego del conflicto agropecuario de este último año.

<sup>3</sup> Instituciones como el Colegio Nacional Buenos Aires, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y otras instituciones en las que ocupó cargos públicos entre 2011 y 2015 durante los gobiernos de Cristina Fernández.

das económicas del macrismo.<sup>3</sup> Como muestra el trabajo de Varetto y Rotman (2014) sobre las carreras políticas en la provincia de Buenos Aires, una vez más el cargo de gobernador fue ocupado por un individuo que venía de ocupar cargos en el nivel nacional.

Si bien la victoria del peronismo en la provincia de Buenos Aires no es un hecho novedoso (esta fuerza gobernó allí entre 1987 y 2015), el triunfo de uno de los máximos representantes del sector ligado estrechamente a Cristina Fernández de Kirchner traía algunos interrogantes respecto del tipo de cuadros que se reclutarían para gobernar este territorio.

En un Estado federal como el argentino, conformado por unidades subnacionales denominadas provincias, Buenos Aires ha mostrado un conjunto de particularidades que la distinguen respecto del resto: es la más poblada del país, la de mayor relevancia económica y la que alberga el 39% del padrón electoral (Ollier y Palumbo, 2018). Se destaca de los otros distritos electorales de gran peso demográfico: todos los presidentes electos popularmente desde 1983 triunfaron allí para llegar a la Casa de Gobierno, cosa que no sucedió con ninguno de los otros distritos populosos (Varetto y Rotman, 2014).

A su vez, en un régimen como el argentino, en el que el poder ejecutivo cumple un rol fundamental (De Luca, 1998) y que ha desarrollado instituciones federales fuertes en relación con otros países de América Latina (Benton, 2003), los cargos ejecutivos subnacionales son frecuentemente las posiciones más codiciadas por los políticos profesionales. Allí, se obtienen recursos fiscales cada vez más cuantiosos en el marco de la descentralización administrativa y de políticas públicas, lo que ha profundizado la autonomía de las provincias y aumentado su poder de decisión (Barnes et al., 2019).

Si tenemos en cuenta estas particularidades, el armado del Frente de Todos en el gabinete de PBA adquiere vital relevancia. Sabemos por la literatura que en el nivel nacional el gabinete incorporó mayoritariamente dirigentes cercanos al presidente, a la vicepresidenta y del Frente Renovador, mientras que militantes de movimientos sociales (feministas, populares y barriales) pasaron a ocupar cargos altos en carteras específicas como Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual o Desarrollo Social (Canelo, 2022).

Sin embargo, lo que sucedió en el nivel subnacional ha sido menos estudiado, pese a que el sistema político argentino atraviesa hace varios años un proceso de creciente territorialización (Calvo y Escolar, 2005). En un país presidencial como el argentino, en el que los ejecutivos juegan un rol fundamental, las élites que se jerarquizan en el gabinete bonaerense asumen una gran

<sup>3</sup> El macrismo es una fuerza política surgida en el año 2003 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y liderada por Mauricio Macri, empresario y ex Jefe de Gobierno de CABA. Fundador del Partido Propuesta Republicana (PRO), Macri fue Presidente de la Nación en el período 2015-2019 representando a la coalición de centroderecha Cambiemos cuyas principales fuerzas políticas eran Propuesta Republicana, Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica (Gené y Vommaro, 2023).

significación en el marco de esa territorialización y de la novedad que implicó la vuelta del peronismo al gobierno de la provincia más poblada del país.

Los recursos territoriales —y, entre ellos, los gobiernos subnacionales—, han sido muy relevantes en la supervivencia de los partidos y sus fracciones internas, al igual que en otros países de América Latina (Luna, 2016). En el gobierno de la provincia de Buenos Aires, la llegada de un político tan cercano a Cristina Fernández de Kirchner abría el interrogante respecto al tipo de gabinete que se jerarquizaría allí. Por lo tanto, cabe preguntarse ¿se observaron trayectorias estrictamente vinculadas a los gobiernos de la ex presidenta?, ¿se encumbraron nuevos actores vinculados al territorio bonaerense?, ¿hubo lugar para dirigentes de otros referentes del armado nacional como Sergio Massa o el presidente Alberto Fernández?

Como muestran diferentes trabajos sobre gabinetes en la región, el armado de los mismos no responde sólo a la elección de actores con peso político en los legislativos o con saberes técnicos, sino que se realiza en muchas ocasiones de acuerdo a posicionamientos políticos y lealtades construidas a lo largo de los años.

Es por esto que, en el marco de la “imbricación histórica” entre la política de PBA y la nacional (Ollier, 2010), nos preguntamos por el gabinete inicial que conformó el peronismo en 2019 en una coyuntura donde una de las socias mayoritarias de la coalición nacional, la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, posicionó a su ex ministro de economía como candidato en la provincia.

Así, dialogaremos con dos grupos de trabajos específicos: por un lado, analizaremos nuestros datos a la luz de lo que han venido mostrando diferentes estudios sobre los gabinetes en diferentes países de América Latina y, particularmente, en la Argentina (Barnes et al., 2019; Camerlo, 2013; Canelo y Castellani, 2016; Coutinho, 2013; García, 2017; Gené, 2014; Giorgi, 2015; Heredia, Gené y Perelmiter, 2012; Inácio, 2013; Nercesian y Cassaglia, 2019; Pomares et al., 2014). Si bien la ciencia política se ha mostrado como una de las disciplinas más importantes en el análisis de los gabinetes latinoamericanos, analizando fenómenos como la supervivencia de los ministros (González-Bustamante y Olivares, 2016; González-Bustamante, 2022; Luco, 2021) o la estabilidad de los gobiernos (Camerlo y Pérez-Liñán, 2015; Huber y Martínez-Gallardo, 2008), dialogaremos fundamentalmente con un conjunto de trabajos sociológicos preocupados por reconstruir las trayectorias sociales, educativas, políticas y profesionales de los altos funcionarios públicos de la región. Por otro lado, vinculamos los datos empíricos aquí reunidos con aquellos estudios que analizaron los gabinetes y los armados bonaerenses del peronismo (Masson, 2004; Pereyra, 2016; Rodrigo et al., 2020; Rodríguez y Petitti 2017) y su vínculo con actores nacionales (Ollier, 2010), mostrando las particularidades que asume la victoria de una nueva propuesta peronista en la provincia más importante de la Argentina.

A partir del método prosopográfico (Ferrari, 2010), este artículo analiza a los 99 individuos que ocuparon las más altas posiciones jerárquicas en el gabinete inicial de PBA. Entendemos como gabinete inicial al conformado por los funcionarios cuyos nombramientos fueron efectuados y publicados en el Boletín Oficial a partir de diciembre de 2019 (momento en que asume el gobernador) hasta fines de marzo de 2020. Recuperamos la definición clásica de De Ímaz (1964) de las élites como quienes ocupan las más altas posiciones jerarquizadas e incluimos en este estudio a quienes ocuparon cargos de ministros, secretarios, subsecretarios; y también coordinadores, asesores y auditores (en estos últimos casos, cuando constatamos que se trataba de la máxima autoridad en su dependencia).

Estudiamos las 17 dependencias que integran el organigrama del gabinete inicial: 13 Ministerios,<sup>5</sup> 1 Secretaría General, 1 Dirección General (de Cultura y Educación), 1 Asesoría General de Gobierno y 1 Coordinación General de la Unidad Gobernador. Todas estas dependencias, más allá de su nominación, tienen rango ministerial. Lejos del mínimo histórico del ciclo kirchnerista en PBA, que se dio en 2002 con un gabinete integrado por 9 ministerios (Rodrigo et al., 2020), este organigrama estuvo constituido por 3 dependencias menos que en el gobierno precedente de María Eugenia Vidal,<sup>6</sup> conformado por un total de 20 ministerios en los que se distribuían 91 funcionarios (Canelo et al, 2020).

Para el análisis de las variables socio demográficas de los funcionarios y de distintas dimensiones vinculadas a sus trayectorias educativas, sociales, políticas y profesionales utilizamos datos públicos que relevamos de diferentes fuentes secundarias: el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, diarios de circulación nacional (La Nación, Clarín, Perfil, Página/12) y municipal (El Día), portales periodísticos en Internet (Infocielo, Infobae, La Tecla, Pilar a Diario, Inforegión, Minuto Uno, Letra P, LaNoticia1), currículum y fichas biográficas de los funcionarios publicados en redes sociales (LinkedIn, Twitter, Facebook), presentaciones de los mismos en eventos académicos, publicaciones oficiales, etc. A partir de dichas fuentes se reconstruyen para cada uno de los funcionarios las variables: sexo, máximo nivel educativo alcanzado, tipo de establecimiento educativo, tipo de carrera elegida (de grado y de posgrado), participación en Organizaciones no Gubernamentales (ONG), fundaciones y sindicatos, participación en partidos políticos, y cargos públicos y privados ocupados antes de 2015 y de 2019.

A partir del análisis de los perfiles sociales y las trayectorias educativas, profesionales y políticas de los altos funcionarios señalamos, en primer lugar, las particularidades sociodemográficas que muestran estas élites políticas en compa-

<sup>5</sup> Desarrollo Agrario; Comunicación Pública; Desarrollo de la Comunidad; Hacienda y Finanzas; Gobierno; Infraestructura y Servicios Públicos; Justicia y Derechos Humanos; Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica; Jefatura de Gabinete; Salud; Seguridad; Trabajo; Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual

<sup>6</sup> Vidal es dirigente política del Partido Propuesta Republicana (PRO). Ocupó, entre otras posiciones públicas, la de vice jefa de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2015) y la de primera gobernadora mujer de la Provincia de Buenos Aires (2015-2019).

ración con otras experiencias nacionales y regionales; en segundo lugar, los vínculos particulares entre género y política en el reclutamiento de los funcionarios; y, por último, dimensiones importantes para comprender el reclutamiento político de las élites ejecutivas en el sector más afín al kirchnerismo dentro del Frente de Todos, en general, y del gobierno de la provincia de Buenos Aires, en particular.

Como veremos más adelante, la elección de un conjunto de funcionarios jóvenes, nacidos en la ciudad de Buenos Aires, con experiencia de gestión pública en las oficinas nacionales entre 2011 y 2015, se complementó con la presencia de dirigentes históricos afines al entorno cercano de Cristina Fernández de Kirchner que pasaron por la gestión pública de la provincia, ya sea en otras gobernaciones o en algún municipio del AMBA.

## ¿Volvimos Mujeres en la Provincia de Buenos Aires? Perfiles Educativos y de Género en el Gabinete Provincial

Una fotografía de los perfiles sociodemográficos del gabinete de Axel Kicillof nos muestra dos datos relevantes: el bajo promedio de edad de sus integrantes y la importancia que asumen las mujeres en áreas políticas y sociales. Respecto de la edad, observamos un promedio en torno a los 44 años, muy similar al gabinete inicial de la ex gobernadora Vidal (Canelo et al., 2020) e inferior al de la elite estatal de PBA entre 2002 y 2015 que se mantuvo alrededor de los 50 años (Rodrigo et al., 2020).

Si analizamos los cargos más altos del ministerio (ministro/a o cargos de igual jerarquía) encontramos dos grandes grupos etarios que representan también, como veremos en los apartados siguientes, dos generaciones políticas vinculadas a los gobiernos del kirchnerismo en el nivel nacional durante el giro a la izquierda de principios de siglo. En primer lugar, un conjunto de ministros que tienen alrededor de 60 años y presentan trayectorias públicas vinculadas a todo el ciclo kirchnerista (2003-2015) y, en algunos casos, al peronismo de la provincia de Buenos Aires. En segundo lugar, un grupo de ministros jóvenes cercanos a los 40 años que muestran trayectorias públicas vinculadas exclusivamente al último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

Al proceso de renovación generacional que impulsa la expresidenta desde su segundo mandato,<sup>7</sup> se suma el armado que el nuevo gobernador comenzó a realizar con dirigentes cercanos a su figura. Como veremos más adelante, casos como el de Jonathan Thea, ex rector de la universidad de José C. Paz, muestran esta renovación ligada a la trayectoria del gobernador.

---

<sup>7</sup> Siempre es bueno no atarse a los sillones. Siempre es buena la sangre nueva para esta provincia y para este país”, afirmó Axel Kicillof al cerrar su capaña junto a Cristina Kirchner (Infobae, 2019, 8 de agosto).

En términos de género, los datos sobre los gabinetes latinoamericanos refieren fundamentalmente a la escala nacional y muestran algunas fluctuaciones en los últimos años. Por ejemplo, en Brasil mientras que los gobiernos del PT incorporaron un mayor número de mujeres a los gabinetes (Codato y Franz, 2017), el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff fue acompañado del armado de un gabinete que redujo significativamente la presencia de mujeres en los cargos de ministras: sólo hubo 2 en toda la gestión (Nercesian y Cassaglia, 2019). Por su parte, durante los últimos años, en los países en que gobernaron presidentes empresarios afines a las ideas de libre mercado, el promedio de ministras mujeres se ubicó en torno al 19% con algunos casos que mostraron muy bajos porcentajes, como Brasil (3%), y otros que superaron ese promedio, como Perú (31%) (Nercesian, 2020).

En Argentina, la participación de mujeres es bastante mayor en los cargos legislativos (Caminotti et al., 2011). Sin embargo, la ocupación de cargos políticos en el gabinete nacional ha ido en aumento en los últimos años, al igual que en los gabinetes provinciales (Barnes et al., 2019), aunque todavía su presencia es minoritaria y concentrada en áreas sociales (Canelo, 2021).

Mientras que algunas provincias como San Luis y Santa Cruz mostraron porcentajes de ministras superiores a la media nacional (Barnes et al., 2019), la provincia de Buenos Aires parece no ubicarse a la vanguardia: si bien hay pocos trabajos sobre gabinetes, la literatura que analiza la política bonaerense no sólo muestra porcentajes inferiores (respecto de las nacionales) de participación femenina en las carteras estatales provinciales (Canelo et al., 2020; Rodrigo et al., 2020), sino que además presenta un bajo porcentaje de mujeres ejerciendo cargos altos en los municipios (Archenti y Albaine, 2012; Salerno y Cao, 2022).

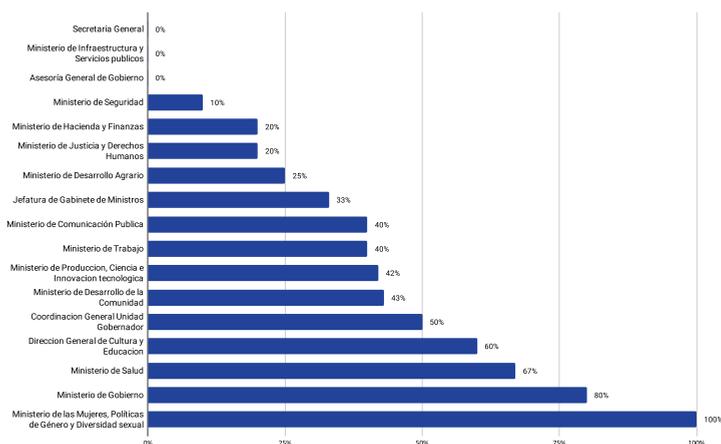
A partir de la llegada de Axel Kicillof a la gobernación bonaerense, observamos que 6 de las 17 dependencias estuvieron encabezadas por mujeres: i) Cultura y Educación; ii) Comunicación; iii) Gobierno; iv) Desarrollo de la Comunidad; v) Trabajo; y vi) Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual. Además, en relación con la distribución general de cargos públicos, observamos que el 35% de los altos cargos es femenino.

Si bien seguimos observando una primacía masculina, los datos muestran mayor paridad respecto a gobiernos bonaerenses previos: mientras que el ciclo 2002-2015 mostró un 11,5% de participación femenina (Rodrigo et al., 2020), durante el gobierno de Vidal, pese a estar conducido por una mujer, estas últimas ocuparon el 16,5% de los altos cargos públicos (Canelo et al., 2020), un porcentaje mayor al del período previo, aunque bastante menor al observado en el primer gabinete de Kicillof. Durante el gobierno previo de Cambiemos en 2015, en PBA sólo 2 mujeres ocuparon cargos de ministras en el gabinete inicial: la secretaria privada de la gobernadora (la Coordinadora General de la Unidad Go-

bernador cuyo rango es ministerial) y la Ministra de Salud, Zulma Ortiz, quien renunció a su cargo en 2017 y fue reemplazada por un hombre.

A su vez, los porcentajes de participación femenina en los altos cargos públicos del gabinete inicial de Kicillof muestran una mayor igualdad que el gabinete inicial de Cristina Fernández de Kirchner en 2011 (23%) y un porcentaje muy similar al que presentó el gabinete inicial de Alberto Fernández (37%) (Canelo, 2021). Si bien todavía observamos un “techo de cristal”, los datos muestran una reversión paulatina de las tendencias históricas que marcan abrumadoras mayorías masculinas en los altos cargos políticos (Figura 1).

**Figura 1. Porcentaje de mujeres por dependencia en el gabinete inicial de Kicillof (n = 99)**



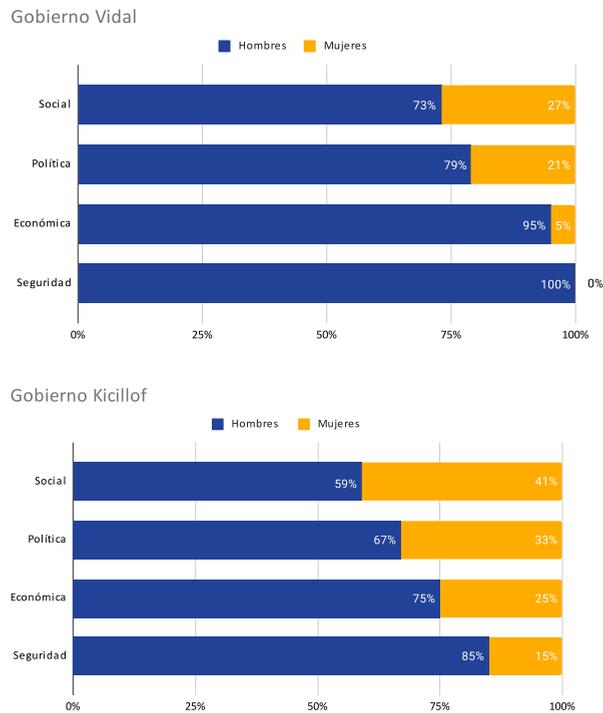
*Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).*

Ahora bien, cuando hablamos de participación política de las mujeres no se trata solamente de una cuestión cuantitativa, sino también de posiciones de influencia, de la división sexual del trabajo político y de un conjunto de concepciones generizadas. Históricamente, las mujeres han estado concentradas en áreas sociales, reproduciendo la vinculación de lo femenino con las áreas especializadas en la supervivencia y el cuidado del otro.

Si bien son pocos los trabajos sobre las élites ejecutivas bonaerenses, estudios sobre ministerios muestran esta división: mientras que en economía las élites son abrumadoramente masculinas (Pereyra, 2016), el área de educación muestra, desde la vuelta de la democracia, paridad de género en el máximo cargo de la Dirección General de Cultura y Educación (Rodríguez y Petitti, 2017), al tiempo que desarrollo social presentó una contundente feminización del área en la década de 1990 (Masson, 2004).

Denominamos “áreas de gestión” a los agrupamientos de las dependencias de acuerdo con la función principal que cumplen.<sup>8</sup> En ese sentido, si bien seguimos observando cómo se reproduce una tradicional división sexual del trabajo político (Figura 2), se presentaron cambios en el gabinete inicial de 2019 respecto de tendencias históricas y del gobierno previo de Vidal.

**Figura 2.** Porcentaje de funcionarios según género y área de gestión en el gabinete inicial de Vidal en 2015 y en el gabinete inicial de 2019 de Kicillof



*Fuente:* Observatorio de las Elites Argentinas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Por un lado, la conformación por género del gabinete inicial de 2019 mostró una mayor participación femenina en áreas políticas que durante el gobierno de Vidal (en el que el 21% eran mujeres) y que en los gobiernos de Cristina

<sup>8</sup> Dentro del área política incluimos: Asesoría General de Gobierno, Secretaría General, Coordinación General Unidad Gobernador, Ministerio de Comunicación Pública, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Jefatura de Gabinete. Como parte del área social agrupamos las dependencias de Cultura y Educación, Desarrollo de la Comunidad, Salud, Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual y Trabajo. Dentro del área económica a Hacienda y Finanzas, Desarrollo Agrario, Infraestructura y Servicios Públicos y Producción, Ciencia y Tecnología. Finalmente, como parte del área de seguridad incluimos a Seguridad y Justicia y Derechos Humanos.

Fernández y Macri (menos del 20% en ambos casos), aunque no pudo superar el 38% que presentó el gabinete inicial de Alberto Fernández (Canelo, 2021). Además, las mujeres fueron mayoría en un área política clave como el Ministerio de Gobierno (4 mujeres y 1 hombre), y en dos áreas históricamente masculinizadas: el Ministerio de Trabajo, donde se eligió una ministra mujer y un 40% de participación femenina, y el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, donde encontramos un 42% de funcionarias.

Por otro lado, se destacó la creación del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires, ocupado en su totalidad por mujeres. Recuperando la experiencia de Caferio<sup>9</sup> y diferenciándose del perfil tradicional que posteriormente le imprimió el gobierno de Eduardo Duhalde (1991-1999) al Consejo Provincial de la Mujer, caracterizado por la jerarquización de un perfil tradicional de mujer vinculado a las tareas del cuidado (Masson, 2004), una militante feminista que desde 2010 se desempeñaba como secretaria de Género de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), Estela Díaz, fue la elegida para ser la primera ministra provincial del área.

De esta manera, el gabinete de Kicillof presentó una mayoría masculina, aunque las mujeres ocuparon más cargos que en los gobiernos que los antecedieron en PBA. Además, si bien se ubicaron fundamentalmente en áreas sociales —como sucede históricamente en los gabinetes bonaerenses (Masson, 2004; Rodríguez y Petitti, 2017), nacionales (Giorgi, 2015) y latinoamericanos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009)—, ocuparon cargos en carteras históricamente masculinizadas como Gobierno y Trabajo.

## **Las Trayectorias Educativas de los Altos Funcionarios: Formación Porteña y en Universidades Tradicionales**

La Provincia de Buenos Aires ha sido históricamente la más importante en términos políticos y económicos desde la independencia de la Argentina. Mientras que en el Siglo XIX su peso gravitacional marcó distintos intentos fallidos de construcción de un Estado nacional, la derrota militar de esta provincia frente al ejército nacional implicó la federalización de su puerto y de su capital (la ciudad de Buenos Aires), que pasaría a ser la Capital Federal.

En 1996, la ciudad de Buenos Aires sancionó una Constitución propia y se convirtió en un distrito autónomo con poder ejecutivo, legislativo y judicial propio. A partir de allí, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se constituyeron en distritos subnacionales vecinos.

---

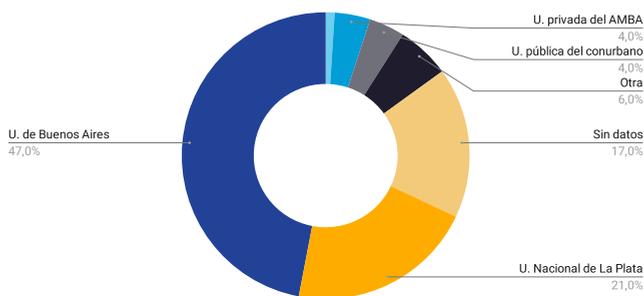
<sup>9</sup> Durante la Gobernación de Antonio Caferio (1987-1991), Ana Caferio, socióloga, feminista e hija del entonces gobernador, formaba parte del Órgano Ejecutivo del Consejo Provincial de la Mujer que, integrado por mujeres profesionales con formación universitaria, se propuso separar las políticas del Consejo de las de Acción Social definiendo a las mujeres destinatarias de las políticas como ciudadanas, sin apelar a sus relaciones dentro del ámbito doméstico y sin adjudicarle problemas considerados inherentes a su condición biológica (Masson, 2004).

En ese marco, la bibliografía sobre las élites estatales de la provincia de Buenos Aires que gobernaron en las últimas décadas ha mostrado la ascendencia que vienen asumiendo individuos formados y socializados laboralmente en CABA, fenómeno que resaltan quienes analizaron el ascenso de Daniel Scioli (Rodrigo et al., 2020) y de María Eugenia Vidal (Canelo et al., 2020) a la gobernación bonaerense.<sup>10</sup> En un contexto donde el nuevo gobernador de PBA mostraba una trayectoria muy ligada a actividades y relaciones desarrolladas en CABA y luego de que el peronismo no lograra imponer por décadas ningún candidato victorioso cercano al kirchnerismo en CABA, la victoria de Axel Kicillof traía de nuevo el interrogante por la creciente relación entre estos distritos vecinos.

En concordancia con lo que mostraron Ferrari (2008) para la élite parlamentaria, Giorgi (2015) para los ministros nacionales y Lodola (2017) para los gobernadores argentinos; al analizar las universidades en las que se formaron estos profesionales durante sus estudios de grado, observamos la preeminencia de instituciones públicas tradicionales, destacándose dos de ellas: la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (Figura 3).

Por una parte, la UBA ha formado a las élites políticas nacionales desde principios del Siglo XX (Losada, 2007) y su importancia también se observa en la formación de quienes formaron parte del gabinete inicial de María Eugenia Vidal (Canelo et al., 2020) y de otros gobiernos bonaerenses en carteras específicas como Educación (Rodríguez y Petitti, 2017).

**Figura 3. Establecimiento educativo terciario o de grado de los altos funcionarios del gabinete inicial de Kicillof (n = 91)**



*Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).*

Por su parte, la UNLP, ubicada en la capital de PBA la ciudad de La Plata, ha sido la única universidad ubicada en territorio bonaerense capaz de disputarle la hegemonía a la UBA. Como han mostrado otros trabajos que analizan mi-

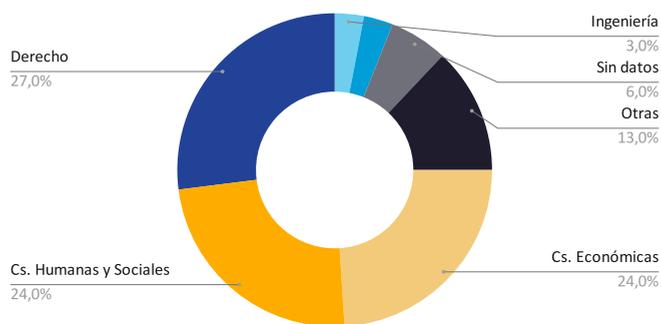
<sup>10</sup> Mientras que Daniel Scioli fue gobernador de la provincia de Buenos Aires en el período 2007-2015, María Eugenia Vidal lo fue entre 2015 y 2019.

nisterios bonaerenses, la UNLP viene mostrando una creciente influencia en la formación de las élites políticas de la provincia de Buenos Aires (Pereyra, 2016, Rodríguez y Petitti, 2017). Como contracara de ello, el resto de las universidades que existen a lo ancho y a lo largo de la provincia de Buenos Aires se presentan de manera minoritaria en la formación profesional del gabinete provincial, aunque algunos funcionarios estudiaron allí, fenómeno que no se observó en el gabinete de Vidal, aunque algunos funcionarios estudiaron allí (Canelo et al., 2020).<sup>11</sup>

Es necesario resaltar que, como muestran otros trabajos en la provincia de Buenos Aires (Canelo et al., 2020; Pereyra, 2016, Rodríguez y Petitti, 2017), en la Argentina (Canelo, 2021; Canelo et al., 2015; Giorgi, 2015; Rodríguez, 2017) y en América Latina (Nercesian y Cassaglia, 2019; Nercesian, 2020); este gabinete es mayoritariamente universitario (91% del total). A esta alta tasa de profesionales se suma la histórica primacía de quienes estudiaron derecho, la que se complementa con dos perfiles profesionales: quienes se formaron en alguna carrera de Ciencias Sociales o quienes estudiaron en facultades de Ciencias Económicas (Giorgi, 2015; González-Bustamante y Garrido-Vergara, 2018) (Figura 4).

Esta distribución por carreras marca un quiebre con los gobiernos neoliberales y con las recientes experiencias gubernamentales latinoamericanas conducidas por empresarios, en donde los profesionales recibidos en áreas económicas se presentaban de forma predominante (García, 2017; Nercesian, 2020).

**Figura 4.** Áreas de formación de grado de los funcionarios (n = 99)



**Fuente:** Observatorio de las Elites Argentinas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

<sup>11</sup> Las universidades privadas radicadas en el AMBA, que fueron importantes en el gabinete de Vidal donde sumaban un 33% (Canelo, Lascaraín y Salerno, 2020) y que también han sido importantes en los gabinetes de distintos presidentes empresarios del giro a la derecha en la región (Nercesian, 2020), perdieron peso en la formación de las élites políticas provinciales a partir de la llegada de Axel Kicillof al gobierno, mientras que las universidades públicas del Interior son muy minoritarias en las trayectorias educativas de los funcionarios del gabinete provincial.

Como planteamos anteriormente, los funcionarios del gabinete de Kicillof son mayoritariamente universitarios y se han formado en universidades tradicionales de la Argentina. Reproduciendo una tendencia histórica, que marca la primacía de profesionales del Derecho, las Ciencias Económicas y Sociales, la mayoría de ellos han estudiado en la UBA y la UNLP, mostrando la poca influencia que tienen todavía otras universidades de la provincia en la formación de las élites políticas ejecutivas bonaerenses.

### **El Arribo del Kirchnerismo al Gabinete Bonaerense: de las Disputas con el Sciolismo a la Conformación del Frente de Todos**

Para comprender la importancia que tuvieron los gobiernos kirchneristas del ciclo 2003-2015 en la socialización laboral y política de los funcionarios de este gabinete, hemos decidido analizar el cargo que ocuparon estos funcionarios a lo largo del 2015, año en que el kirchnerismo pierde las elecciones nacionales y bonaerenses en manos de Cambiemos. En 2015, la disputa nacional tuvo tres grandes actores políticos: Cambiemos, representando al polo no peronista, y el Frente para la Victoria y Unidos por una Nueva Alternativa, como alternativas separadas en el ala peronista.

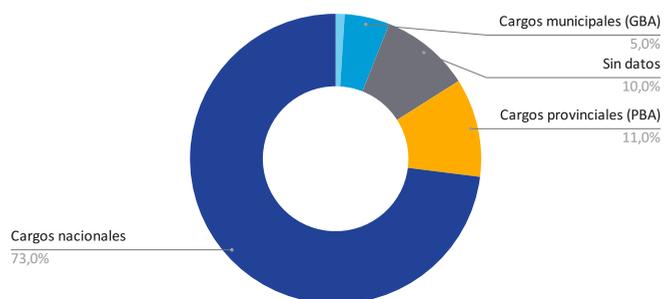
El entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, se presentó como el candidato presidencial del Frente para la Victoria (sello del peronismo kirchnerista en ese entonces) mientras que Sergio Massa lo hizo representando al peronismo enfrentado al kirchnerismo y reunido bajo el sello Unidos por una Nueva Alternativa. En la segunda vuelta electoral, Mauricio Macri se impuso en el nivel nacional configurando la expresión del giro a la derecha en Argentina.

En 2019, la elección del ex ministro de economía de Cristina Fernández de Kirchner como gobernador de la provincia presentaba un escenario relativamente diferente: un integrante de su “riñón” político pasó a conducir el gobierno de la provincia en el marco de una alianza nacional cuyo presidente electo (Alberto Fernández) no formaba parte. Esta situación nos invitó a pensar la posición que ocuparon estos nuevos funcionarios del gabinete provincial en el último mandato de la ex presidenta. ¿Es la provincia de Buenos Aires el nuevo bastión del kirchnerismo como supo ser en sus inicios Santa Cruz o como lo es CABA para el PRO?, ¿qué lugar ocuparon los históricos funcionarios kirchneristas en el gabinete provincial?, ¿qué sucedió con las generaciones más jóvenes del kirchnerismo?

En principio, es importante destacar que la totalidad de los funcionarios sobre los que tenemos información (n = 90) ocupaba un cargo público antes de

diciembre de 2015, en general, de tipo ejecutivo (70% de ese total). Mientras que buena parte del gabinete inicial de Vidal también provenía del sector público (75%), la gran mayoría de los funcionarios de Kicillof, inmediatamente antes de diciembre de 2015, ocupaba un cargo público en el nivel nacional, siendo minoría quienes trabajaban en la provincia de Buenos Aires (ya sea en el nivel provincial o en algún municipio).

**Figura 5. Nivel de gobierno en el que trabajaban los funcionarios/as del gabinete inicial de Kicillof antes de diciembre de 2015 (n = 99)**



*Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).*

A diferencia de lo que muestran Varetto y Rotman (2014) para el ciclo 1983-2011 en la provincia de Buenos Aires, en el que la arena nacional se alcanza a posteriori de ser ministro bonaerense, o lo que muestra Lodola (2017) en donde se observan pocas trayectorias vinculadas al nivel ejecutivo nacional; podemos diferenciar dos tipos de perfil de ex funcionarios nacionales en la PBA en 2019: históricos funcionarios del kirchnerismo (algunos con paso previo por la política bonaerense) o funcionarios jóvenes que formaron parte del último período del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), en la mayoría de los casos ocupando por primera vez un cargo público.

En este sentido, nos parecen ilustrativas las trayectorias de los ministros Augusto Costa (Producción) y Sergio Berni (Seguridad). El primero se sumó al Ministerio de Economía de la Nación en el año 2012 como Subsecretario de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, donde tomó visibilidad por implementar programas como el de "Precios Cuidados". El segundo no sólo fue Secretario de Seguridad entre 2012 y 2015, sino que ejerció distintos cargos en los orígenes del kirchnerismo (en el Ministerio de Desarrollo Social y como Senador Provincial) e incluso como director de Hospitales en la provincia de Santa Cruz en la experiencia de gobierno provincial de Néstor Kirchner.

Entre los históricos, se observan pocas trayectorias vinculadas al peronismo bonaerense y al ciclo kirchnerista del nivel nacional. En este sentido, se destaca el recorrido de Julio Alak quien fue intendente de La Plata entre 1991 y 2007, gerente general de Aerolíneas Argentinas luego de la nacionalización de 2008 y Ministro de Justicia y Derechos Humanos entre 2009 y 2015. En los años en que gobernó la capital bonaerense se posicionó como el máximo referente del peronismo en el distrito construyendo una gran hegemonía, algo que no volvió a sostener en el tiempo ningún referente de este espacio en el distrito hasta la actualidad.

Pese a la presencia de algunos individuos con experiencia previa en la gestión de PBA, son pocos los que ocuparon cargos públicos en el gobierno bonaerense inmediatamente antes de diciembre de 2015: mientras que un 11% ocupaba en ese momento un cargo provincial, sólo un 5% lo hacía en el nivel municipal. A diferencia de las élites estatales de PBA, durante el ciclo 2002-2015 mostraron una importante rotación que no implicaba exclusión, sino traslados por distintas funciones del gobierno provincial (Rodrigo et al., 2020).

La circulación de individuos con experiencia en la gestión provincial les dio acceso a cargos públicos en carteras nacionales durante el gobierno de Cristina Fernández. Ni los intendentes municipales ni los ex funcionarios del gobierno de Scioli ocuparon roles relevantes.

Sin embargo, si bien encontramos un vínculo claro entre las trayectorias nacionales de los funcionarios y el armado del gabinete provincial de un candidato afín al kirchnerismo, no encontramos en PBA un reflejo de lo que sucede en el nivel nacional con el armado del Frente de Todos.

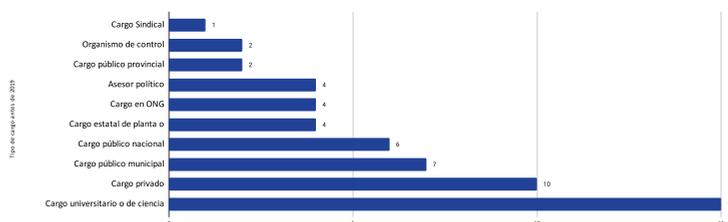
No identificamos aquí dirigentes cercanos a Alberto Fernández o Sergio Massa ocupando lugares claves, lo que nos muestra la autonomía que tuvo el gobernador y su sector para conformar el gabinete provincial. Algo similar mostraban Rodrigo et al., (2020) al analizar el ciclo 2002-2015: ni la transversalidad de los inicios del kirchnerismo, ni la concertación plural hacia 2006, ni el reforzamiento de la identidad kirchnerista y el avance de sus organizaciones más afines post 2008 se reflejaban en la composición de las élites políticas provinciales.

## **Trayectorias Laborales Durante los Años del Macrismo: los “Espacios de Refugio” del Gabinete de Kicillof**

En este apartado analizamos las características que asumió el reclutamiento político de una fuerza que perdió gestiones importantes luego de las derrotas del

2015 y específicamente aquellos espacios en los que se encontraban los funcionarios inmediatamente antes de asumir en diciembre de 2019, dimensión importante para analizar fenómenos de puerta giratoria (Canelo y Castellani, 2016). Del total de funcionarios, pudimos reconstruir las trayectorias de 55 individuos.<sup>12</sup>

**Figura 6.** Tipo de cargo que ocupaban los funcionarios/as inmediatamente antes de diciembre de 2019 (n = 55)



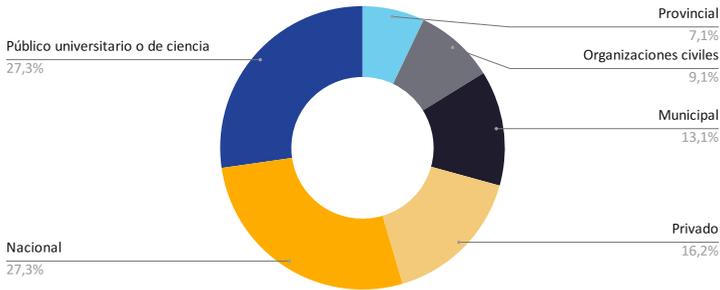
*Fuente:* Observatorio de las Elites Argentinas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En primer lugar, se destacan las universidades como “espacios de refugio” (Gené, 2014) para un conjunto de individuos que habían ocupado cargos públicos previamente. En este sentido, es central el lugar que ocupó la Universidad Nacional de José C. Paz en donde trabajaban un conjunto de profesionales jóvenes cercanos al gobernador, incluyendo al rector Federico Thea. Al igual que en otras provincias argentinas y en otros partidos políticos, como muestra Landau (2020) al analizar el lugar que ocupó la Universidad Nacional del Litoral en la sociabilidad política de los dirigentes radicales que gobernaron la ciudad de Santa Fe entre 2007 y 2015, algunas universidades operaron como espacios de refugio y trampolín para varios dirigentes que luego pasarían a ocupar cargos públicos en el gobierno de Kicillof.

En segundo lugar, el trabajo en el Estado nacional se presentó como un lugar de refugio, no sólo para quienes ocuparon cargos públicos, sobre todo legislativos, sino también para aquellos que pasaron a algún organismo de control, a un cargo administrativo o a desempeñarse como asesores políticos en ese nivel de gobierno. Antes de las derrotas de 2015, muchos de estos individuos desarrollaron una expertise en áreas específicas y relaciones políticas que les permitieron seguir trabajando en el sector público en el período en el que gobernó el macrismo.

<sup>12</sup> La recolección de información respecto a este dato resultó mucho más complicada que en el caso de las trayectorias previas a 2015 en la que la mayoría de ellos ocupaba un cargo público a nivel nacional. Consideramos necesario insistir en la dificultad que enfrentamos quienes estudiamos a las élites para obtener sus currículums que, en el caso de las élites políticas, se presenta como una obligación del Estado.

**Figura 7. Nivel en el que se desempeñaban los funcionarios/as inmediatamente antes de asumir en el cargo en 2019 (n = 55)**



*Fuente: Observatorio de las élites Argentinas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).*

En el territorio bonaerense, la política provincial aparece marginalmente en comparación con la municipal, hacia la cual migraron algunos dirigentes luego de las derrotas de 2015, fundamentalmente para asumir cargos de concejales o de funcionarios municipales. Las derrotas que se dieron en el nivel nacional, en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se presentan como variables claves para comprender la migración de cuadros estatales del peronismo a distintos municipios del AMBA. Marina Moretti, que había sido senadora provincial por la segunda sección electoral hasta el 2015, pasó a ser Concejala en el municipio de San Andrés de Giles durante los años del macrismo hasta asumir el cargo de Subsecretaria de Políticas Sociales del GPBA en 2019.

Por último, un 17% de los funcionarios venía de ocupar cargos privados (en estudios jurídicos o empresas privadas). Esto presenta diferencias con lo que sucedió durante el gobierno de Vidal, donde un 25,3% de los individuos venía de ocupar inmediatamente antes un cargo privado (Canelo et al., 2020); y con el gobierno de Macri, donde un 31,3% de los funcionarios no sólo venían del sector privado, sino que eran allí CEO de esas empresas (Canelo y Castellani, 2016).

Esto es último es similar a otros gobiernos latinoamericanos más alineados con las demandas del sector empresarial, como el gabinete de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) donde casi el 85% de los ministros tenían trayectorias ocupacionales privadas puras o público-privadas y un 36% trabajaba en el sector privado inmediatamente antes de ocupar el cargo de ministro/a (Nercesian y Cassaglia, 2019).

En el sector que llamamos de Organizaciones de la Sociedad Civil encontramos importantes diferencias entre el 9% del gabinete de Kicillof y lo que había sucedido durante el gobierno de Vidal, donde un 35% del gabinete inicial había

pasado por alguna fundación y un 19% lo había hecho en aquellas consideradas orgánicas de PRO (Canelo et al., 2020). Entre quienes venían de trabajar en organizaciones de la Sociedad Civil durante el gobierno de Kicillof se destacaron quienes provenían de diferentes ONG vinculadas al kirchnerismo como el Instituto Patria o el Centro de Estudios Legales y Sociales.

Además, observamos un solo funcionario proveniente del sindicalismo, trayectoria relevante en los cuadros peronistas, pero que viene perdiendo peso hace varias décadas según muestran distintos trabajos sobre trayectorias nacionales (Giorgi, 2015) y subnacionales (Lascurain, 2018).

Tanto estas organizaciones de la sociedad civil como las universidades, fundamentalmente algunas como la de José C. Paz, funcionaron en estos años como organizaciones informales en las que se apoyó este sector del peronismo y que nutrieron al partido de cuadros e ideas luego de las victorias de 2019.

Una vez más, el peronismo bonaerense reprodujo una característica histórica de algunos partidos latinoamericanos: débiles estructuras formales, pero un conjunto amplio de organizaciones e instituciones con las que se construyen lazos y que operan como apoyos fundamentales para el reclutamiento (de ideas y cuadros) de la fuerza política (Freidenberg y Levitsky, 2006).

## Conclusiones

Los resultados del análisis mostraron que, desde diciembre de 2019, la provincia de Buenos Aires fue gobernada por un gabinete que compartió rasgos comunes con las élites políticas de este país (Giorgi, 2015; Lodola, 2017; entre otros): el componente masculino, el alto nivel educativo y la experiencia en la gestión pública se presentan como variables características de quienes ocuparon cargos públicos en el gabinete inicial.

A diferencia de lo que había sido el giro a la derecha previo en la provincia de Buenos Aires, que se había expresado en un gabinete como el de Vidal con un menor porcentaje de mujeres, mayor presencia de individuos formados en universidades privadas y profesionales que venían de trabajar en el gobierno de CABA, el gabinete inicial de Kicillof presenta un mayor porcentaje de mujeres y la importancia del trabajo previo en las oficinas del Estado Nacional entre 2011 y 2015.

Si bien este trabajo asumió un enfoque centrado en las características individuales de los agentes que fueron nombrados en los altos cargos públicos del gabinete inicial de Axel Kicillof, el análisis de sus trayectorias nos permitió comprender la multiplicidad de actores que habitan el gabinete provincial. La provincia de Buenos Aires, con actores políticos de peso —como los intendentes de los distritos más poblados—, aparecía como un desafío a conducir para el nuevo

gobernador, con una trayectoria educativa vinculada a la ciudad de Buenos Aires y experiencia político-profesional relacionada a un ministerio del nivel nacional.

Ese reto decidió ser enfrentado fundamentalmente a partir del reclutamiento de dos generaciones de funcionarios que participaron en el último gobierno de Cristina Fernández. Por un lado, individuos jóvenes que saltaron a la gestión pública entre 2011 y 2015 (periodo que coincide con el crecimiento del protagonismo de Axel Kicillof) y, por otro lado, dirigentes con mayor experiencia en la gestión nacional, y en algunos casos con trayectorias públicas previas en la provincia de Buenos Aires.

Este trabajo mostró, en línea con otros estudios sobre América Latina (Samuels, 2003) y sobre la provincia de Buenos Aires (Varetto y Rotman, 2014), que los políticos circulan desde lo nacional hacia lo provincial en función de oportunidades políticas y de una multiplicidad de factores que generan otro tipo de “carreras” distintas a las esperadas (Schlesinger, 1966).

La distribución de cargos entre las fracciones más importantes que conformaron el Frente de Todos no se revela en las trayectorias analizadas en el gabinete de PBA. Quedaron relegados en el armado inicial del gabinete bonaerense dirigentes cercanos a otros referentes como Sergio Massa o Alberto Fernández o quienes tenían trayectorias públicas en la provincia de Buenos Aires, salvo en una minoría de individuos que habían participado del ciclo kirchnerista 2003-2015.

El pasaje por el Estado nacional en el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner supuso para muchos de los funcionarios la posibilidad de formar parte del recambio generacional que la ex presidenta buscó afianzar al interior del peronismo en una fracción más cercana a su figura. Ese sector asumió en 2019 un nuevo protagonismo en una provincia central como Buenos Aires. Esa mezcla entre dirigentes viejos y jóvenes, que ya se observaba entre 2011 y 2015, se complementó con algunos cambios: una mayor paridad de género que aquel gobierno (Canelo, 2021), el reclutamiento de algunos individuos cercanos al propio gobernador y una incorporación minoritaria de funcionarios con trayectorias en la gestión bonaerense.

A partir del análisis del gabinete inicial del gobernador Axel Kicillof realizamos un aporte en tres áreas de estudios. En primer lugar, generamos evidencia empírica sobre gabinetes subnacionales en Argentina, para los cuales existen escasos trabajos. En segundo lugar, analizamos la división sexual del trabajo político y la conformación de “techos de cristal” femeninos en la jerarquización de nuestras élites políticas ejecutivas, que en este caso se expresa sobre todo en las áreas económicas y de seguridad. Por último, aportamos elementos para seguir comprendiendo la conformación de los armados políticos en el marco de la territorialización del sistema partidario argentino (Calvo y Escolar, 2005) y de la consolidación de frentes electorales.

La decisión del gobernador de la provincia de Buenos Aires fue repetir buena parte del reclutamiento nacional posterior a 2011, consolidando un núcleo cercano a la expresidenta y a su propia figura, apoyándose en algunas organizaciones e instituciones que conforman las estructuras informales del partido en la provincia de Buenos Aires como el Instituto Patria o la Universidad de José C. Paz.

La derrota en las elecciones provinciales de 2021 trajo algunas modificaciones en el gabinete y abre nuevos interrogantes para pensar la política bonaerense. La incorporación al gabinete de dirigentes vinculados a municipios importantes de la provincia como Martín Insaurralde y Leonardo Nardini (intendentes de Lomas de Zamora y Malvinas Argentinas, respectivamente) marcó un cambio en parte de la estrategia construida en diciembre de 2019. ¿Qué actores nuevos formarán parte del período que se abre a partir de allí en la PBA?, ¿podrá el kirchnerismo consolidar un armado provincial que integre a históricos dirigentes del peronismo bonaerense luego de un primer intento por gestionar con cuadros propios?, ¿qué lugar ocupará la búsqueda de retener el gobierno provincial en la estrategia más general del sector más ligado a Cristina Fernández al interior del Frente de Todos?

## Referencias Bibliográficas

- Archenti, N., y Albaine, L. (2012).** Las mujeres en los gobiernos locales. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, 6(2), 227–247.
- Axel Kicillof cerró la campaña junto a Cristina Kirchner: “La provincia de Buenos Aires necesita más trabajo y menos carajo”.** (2019, agosto 8). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/08/08/axel-kicillof-cerro-la-campana-junto-a-cristina-kirchner-la-provincia-de-buenos-aires-necesita-mas-trabajo-y-menos-carajo/>
- Barnes, T. D., Ciocci, T., y Lopreite, D. (2019).** Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de ciencia política*, 39(1), 1–23.
- Benton, A. L. (2003).** Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y gobierno*, 10(2), 103–137.
- Calvo, E., y Escolar, M. (2005).** La nueva política de partidos en la Argentina: *Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo.
- Camerlo, M. (2013).** Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119–142.
- Camerlo, M., y Pérez-Liñán, A. (2015).** Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 77(3), 608–619.
- Canelo, P. (2021).** Género y poder en Argentina. Las élites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández. *América Latina Hoy*, 87, 127–150.
- Canelo, P. (2022).** Volvimos mujeres. Participación, atributos y reclutamiento del personal político femenino en el gabinete inicial del presidente Alberto Fernández. *Estudios Sociales del Estado*, 7(14), 1–36.
- Canelo, P., y Castellani, A. (2016).** ¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri. En A. Lijalad (Ed.), *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones* (1a., pp. 129–136). Peña Lillo-Ediciones.
- Canelo, P., Lascrain, M., y Salerno, A. (2020).** La “nueva derecha” en la provincia de Buenos Aires. Perfil sociológico del gabinete inicial de la gobernadora María Eugenia Vidal (2015). *Revista Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy*, 57, 95–115.

- Codato, A., y Franz, P. (2017).** Recrutamiento ministerial no Brasil: Comparando as presidências de FHC e Lula. *E-Legis*, 22(10), 44–62.
- Coutinho, M. E. (2013).** De Alfonsín a Kirchner: La presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial. En M. D'Alessandro y A. Gilio (Eds.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial* (pp. 185–209). INAP y Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Escobar-Lemmon, M., y Taylor-Robinson, M. (2009).** Getting to the top. Career paths of women in Latin American Cabinets. *Political research quarterly*, 62(4), 685–699.
- Ferrari, M. (2008).** *Los políticos en la República Radical. Prácticas políticas y construcción de poder*. Siglo XXI.
- Ferrari, M. (2010).** Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones. *Antítesis*, 3(5), 529–550.
- Freidenberg, F., y Levitsky, S. (2006).** Informal Party Organizations in Latin America. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy in Latin America: Understanding the Rules of the Game*. John Hopkins University Press.
- García, A. G. (2017).** Regímenes Políticos de Conocimiento: Tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay. *MILLCAYAC-Revista Digital de Ciencias Sociales*, 4(7), 17–48.
- Gené, M. (2014).** *Al interior de la política. Trayectorias, destrezas y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007)* [Tesis de doctorado]. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y Facultad de Ciencias Sociales.
- Gené, M., y Vommaro, G. (2023).** *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*.
- Giorgi, G. (2015).** *Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes socio-políticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación* [Tesis de doctorado]. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y Facultad de Ciencias Sociales.
- González Bustamante, B. (2022).** Ministerial stability during presidential approval crises: The moderating effect of ministers' attributes on dismissals in Brazil and Chile. *The British Journal of Politics and International Relations*, 1–21.
- González-Bustamante, B., y Garrido-Vergara, L. (2018).** Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. *Política y gobierno*, 25(1), 31–64.
- González-Bustamante, B., y Olivares, A. (2016).** Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Colombia Internacional*, 87, 81–108.
- Heredia, M., Gené, M., y Perelmiter, L. (2012).** Hacia una sociohistoria del gabinete nacional. *PolHis*, 5(9), 284–290.
- Huber, J., y Martínez-Gallardo, C. (2008).** Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 102(2), 169–180.
- Ímaz, J. L. (1964).** *Los que mandan*. EUDEBA.
- Inácio, M. (2013).** Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, 41–67.
- Landau, M. (2020).** Sociabilidad política y grupos políticos: El radicalismo universitario en la ciudad de Santa Fe, 2007-2015. *Estudios políticos*, 58, 263–284.
- Lascurain, M. C. (2018).** Acerca de las élites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983-2007). *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(233), 307–331.
- Lodola, G. (2017).** Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina. *Colombia Internacional*, 91, 85–116.
- Losada, L. (2007).** ¿Oligarquías o elites? Estructura y composición de las clases altas de la ciudad de Buenos Aires entre 1880 y 1930. *HAHR*, 87(1), 43–75.
- Luca, M. (1998).** Los ejecutivos. En H. Orlandi (Ed.), *Las instituciones políticas de gobierno* (pp. 133–174). Eudeba.
- Luco, E. (2021).** Élite políticas ministeriales: Supervivencia en tiempos de crisis (Chile), 2018-2021. *Pléyade*, 28, 116–139.
- Luna, J. P. (2016).** Segmented Party–Voter Linkages: The Success of Chile's Independent Democratic Union and Uruguay's Broad Front. En S. Levitsky, J. Loxton, B. Dyck, y J. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party building in Latin America* (Vol. 78, pp. 100–131). University Press.
- Luna, J. P., y Rovira Kaltwasser, C. (2021).** Castigo a los oficialismos y ciclo político de Derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), 135–155.
- Masson, L. (2004).** *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Editorial Antropofagia.

- Nercesian, I. (2020).** *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. TESEO.
- Nercesian, I., y Cassaglia, R. (2019).** Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú. *Telos*, 2(21), 372–400.
- Ollier, M. M. (2010).** *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Unsam Editra.
- Ollier, M. M., y Palumbo, P. (2018).** Liderazgo provincial fuerte: Concepto y tipología en el peronismo bonaerense (1983-2015). *Colección*, 29, 13–48.
- Pereyra, E. (2016).** *Burocracias especializadas en el nivel subnacional: El equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)* [Tesis de doctorado]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Abdala, M. (2014).** Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. *Análisis del CIPPEC*, 138.
- Rodrigo, C., Tavano, C., Aldao, J., y Aelo, O. H. (2020).** La elite estatal de la provincia de Buenos Aires: Continuidades y cambios durante los años kirchneristas. *Estudios Sociales del Estado*, 6(12), 194–222.
- Rodríguez, L. G. (2017).** Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): Análisis de los perfiles profesionales de las élites políticas. *History of Education Journal*, 21(51), 397–417.
- Rodríguez, L. G., y Petitti, M. (2017).** Estado, política y educación en la provincia de Buenos Aires: Trayectorias de los directores generales y ministros (1875-2015). *Anuario de Historia de la Educación*, 18(1), 41–65.
- Rotman, S., y Vareto, C. (2014).** Se hace camino al andar. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011). En M. Escolar y J. M. A. Medina (Eds.), *Modus vivendi: Política multinivel y estado federal en Argentina* (pp. 283–234). Prometeo.
- Salerno, A., y Cao, M. (2022).** El impacto de las estrategias nacionales y provinciales en la política local bonaerense: Los intendentes de la provincia de Buenos Aires en 2015 y 2019. En *Ponencia presentada en las XI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Gino Germani*.
- Samuels, D. (2003).** *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Schlesinger, J. (1966).** *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Rand McNally.



# Los factores domésticos en la supervivencia de los ministros de Relaciones Exteriores en América Latina (1945–2020)

## **Pedro Feliú Ribeiro**

Instituto de Relaciones Internacionales  
Universidad de San Pablo - USP  
Email: [pedrofeliu@usp.br](mailto:pedrofeliu@usp.br)  
<https://orcid.org/0000-0001-6857-8683>

## **Camilo López Burian**

Departamento de Ciencia Política  
Grupo Docente de Política y Relaciones Internacionales  
Universidad de la República - UdelaR  
Email: [camilo.lopez@cienciasociales.edu.uy](mailto:camilo.lopez@cienciasociales.edu.uy)  
<https://orcid.org/0000-0003-1185-853X>

## **Resumen**

Este trabajo aborda la incidencia de factores de política doméstica en la supervivencia ministerial en la cartera de Relaciones Exteriores de América Latina en el período 1945-2020. Utilizamos una base de datos propia que abarca siete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), 289 ministros y ministras de Relaciones Exteriores. Mediante curvas de Kaplan-Meier ilustramos la supervivencia ministerial, comparando entre países, y con un modelo de regresión de Cox encontramos como factores de supervivencia: el aumento del producto interno bruto (PIB) per cápita del país, el poder legislativo del presidente, y la pertenencia al grupo político del presidente. Contrariamente a lo que podríamos esperar a partir de la literatura, como factor de riesgo encontramos la experiencia política previa. A partir de estudiar un caso en el gobierno uruguayo (2005-2010) realizamos un análisis de cómo operan estos factores sobre la supervivencia ministerial.

**Palabras clave:** política exterior, América Latina, factores domésticos, supervivencia ministerial.

# Domestic factors in the survival of foreign affairs ministers in Latin America (1945-2020)

## Abstract

This paper studies the incidence of domestic factors on ministerial survival in the Foreign Affairs portfolio of the Latin American countries in the period 1945-2020. We use our own database that covers seven countries (Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Paraguay, Peru and Uruguay), 289 foreign affairs ministers. Through Kaplan-Meier curves we illustrate ministerial survival, comparing between countries, and with a Cox regression model we find as survival factors: the increase in gross domestic product (GDP) per capita of the country, the legislative power of the president, and being part of the political group of the president. Contrary to what has been suggested by the literature, as a risk factor we find previous political experience. Through a case in the Uruguayan government (2005-2010) we analyse how these factors operate on ministerial survival.

**Keywords:** foreign policy, Latin America, domestic factors, ministerial survival.



**Fecha recepción:** 27-03-2023

**Fecha aceptación:** 12-06-2023

El tiempo de permanencia de las personas designadas a posiciones de liderazgo en la estructura funcional del Estado juega un papel importante en la estabilidad del gobierno y el éxito de la agenda política (Cao y Ward, 2015; Fischer et al., 2012; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Wood y Marchbanks III, 2007). Si bien existe una amplia literatura centrada en la supervivencia de los regímenes y líderes políticos (Bernhard et al., 2001; de Mesquita y Siverson, 1995; Debs y Goemans, 2010; Przeworski et al., 1997), también existe interés por estudiar la supervivencia de personas en cargos relevantes de la administración pública (Dewan y Dowding, 2005), incluso en los presidencialismos multipartidarios latinoamericanos donde se analiza la selección y la permanencia de ministras y ministros (Amorim Neto y Accorsi, 2022; Araújo et al., 2016; Camerlo y Pérez-Liñán, 2015; Giorgi, 2014; González-Bustamante y Olivares, 2016; Inacio, 2013; Olivares et al., 2015; Olivares et al., 2020; Olivares, 2022).

Si bien el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en América Latina es ampliamente abordado en la literatura, particularmente sobre el proceso de toma de decisiones en política exterior (Belém Lopes, 2017; Cason y Power, 2009; Cheibub, 1985), aún existen pocos estudios empíricos que se centren en la supervivencia de las y los líderes al frente de los ministerios de Relaciones Exteriores en la región (Maluf, 2012).

Ofrecemos aquí un aporte en este sentido, al analizar la influencia de variables domésticas en el tiempo de supervivencia de las ministras y los ministros de Relaciones Exteriores de América Latina en el período 1945-2020. Consideramos que atender a los factores domésticos que condicionan la política exterior nos permite avanzar en el conocimiento sobre el *policy making process* de esta arena de política pública.

El análisis de política exterior producido por la academia latinoamericana, como recientemente ha mostrado de manera detallada Sposito (2023), toma en cuenta factores sistémicos y domésticos. Sin embargo, existe un énfasis en los factores sistémicos a la hora de realizar planteos explicativos sobre el accionar de los Estados en el ámbito internacional (Milner, 1991).

A pesar de este énfasis, la literatura sobre el análisis de política exterior subraya la importancia de incluir a los factores domésticos, para así comprender como funcionan los procesos de elaboración de esta política y los resultados que arrojan en cuanto a su orientación, buscando de esta forma ofrecer explicaciones que coloquen múltiples factores interactuándolos, más allá de la preeminencia de unos sobre otros en función de la elección teórica realizada (Hill, 2003). En este caso, nuestro aporte se centra en dar una mirada específica sobre los factores domésticos, que nos permita comprender cómo operan en la dinámica política de la política exterior.

Para esto utilizamos una base de datos de elaboración propia que abarca siete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), que incluye a 289 ministros y ministras de relaciones exteriores. Mediante regresiones de Cox demostramos que una serie de variables independientes, que recogen aspectos económicos, político-institucionales y atributos de los ministros y ministras, generan efectos aumentando su riesgo de salida o contribuyendo a su supervivencia en el cargo.

Dentro de las variables económicas, encontramos que el aumento del producto interno bruto (PIB) per cápita del país afecta positivamente a la supervivencia de las ministras y ministros de relaciones exteriores en su cargo, pudiendo pensarse que en un contexto económico como este —como la literatura muestra—, las posibilidades de situaciones críticas entre el ejecutivo y el congreso disminuyen.

Entre las variables institucionales, encontramos que cuanto mayor es el poder legislativo del presidente menor es la inestabilidad de las y los cancilleres. Y por último, encontramos que los y las cancilleres que pertenecen al grupo político del presidente tienen un menor riesgo de remplazo. El factor de riesgo que arroja nuestro análisis empírico, contrariamente a lo que podríamos esperar a partir de la literatura, está asociado a la experiencia política previa.

En algunos casos los resultados obtenidos sobre estos factores de supervivencia se adecuan a las expectativas teóricas de nuestras hipótesis, mientras que en otros casos no ocurre de esta forma; por esta razón, en este trabajo discutimos estos hallazgos.

En la siguiente sección revisamos las principales variables explicativas presentes en la literatura sobre supervivencia ministerial, organizando la revisión por variable y su respectiva hipótesis en este estudio. Posteriormente, se describen los datos y el método utilizado. Procedemos luego a la presentación de resultados y análisis empírico para los países de nuestra muestra, e incluimos un caso donde ilustramos los factores que consideramos más relevantes para comprender el fenómeno analizado. El caso presentado muestra un cambio de canciller en el gobierno uruguayo del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) del partido Frente Amplio. El abordaje del caso nos permite visibilizar algunos factores que tienen el potencial de ser estudiados en profundidad en futuros estudios y que podrían ayudarnos a avanzar con esta agenda de investigación. Finalmente, cerramos el texto con una serie de consideraciones finales discutiendo nuestros hallazgos.

## Revisión de la Literatura e Hipótesis

Varios estudios analizan la duración de los nombramientos de personas en las carteras ministeriales enfatizando diferentes elementos explicativos como

el tipo de gobierno (Amorim Neto y Samuels, 2011), el régimen político (Hollmer y Rosendorff, 2012), la polarización ideológica (Huber y Martínez-Gallardo, 2008), los sistemas de partidos y electorales (Praça et al., 2011), las coaliciones de partidos (Dahlström y Holmgren, 2015), la experiencia profesional del ministro o ministra (Fleischer, 2016), elementos sociodemográficos del ministro o ministra (Berlinski et al., 2007), y las crisis (González Bustamente y Olivares, 2016).

Otro elemento crucial es la capacidad de un ministro o ministra para influir en la política según los tipos de carteras ministeriales (Laver y Shepsle, 1994). La relevancia del ministerio en términos de número de cargos, visibilidad, presupuesto y capacidad de inversión puede hacer que la cartera sea más deseada por las fuerzas políticas (Huber y Martínez Gallardo, 2008), impactando así en la supervivencia ministerial.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en este sentido, reúne características peculiares que lo convierten en un caso interesante para el análisis comparativo en América Latina.

En términos presupuestarios, los ministerios de Relaciones Exteriores no son políticamente atractivos, ya que representan pequeñas porciones del presupuesto nacional en América Latina y tienen una baja capacidad de inversión en comparación con otros ministerios (Batista, 2017). Además, los temas de política exterior no son percibidos por la opinión pública como parte de los más importantes en estos países (Latinobarometro, 2017), teniendo un bajo atractivo electoral (Borges y Chagas Bastos, 2017).

Al mismo tiempo, las cancillerías son consideradas actores relevantes en el proceso de formulación de la política exterior en la región (Schenoni y Ferrandi, 2014). La literatura de análisis de política exterior asigna gran importancia a las características personales de los líderes para explicar las decisiones en asuntos internacionales (Hermann et al., 2001; Greenstein, 2000; Hermann y Hermann, 1989; Byman y Pollack, 2001). Los y las cancilleres son descritas como actores con alta capacidad de influencia en la presidencia de la república y gran discrecionalidad en la toma de decisiones de política exterior (Bäck et al., 2021; Crichlow, 2005; Modelski, 1970).

El estudio de la supervivencia ministerial en la arena de la política exterior representa una oportunidad para enfocarse en los factores domésticos que la afectan. Como argumenta Quiroz Flores (2009), la supervivencia en los cargos ministeriales de Relaciones Exteriores está asociada a factores político-institucionales eminentemente domésticos.

De esta manera, la principal contribución de este artículo es realizar un análisis sobre los factores domésticos que afectan la supervivencia de los ministros de Relaciones Exteriores, ofreciendo un aporte empírico a la literatura de

análisis de política exterior. Los países de América Latina, en el período de 1945 a 2020, presentan elementos domésticos de alto interés teórico, como gobiernos de coalición y de partido, configuraciones institucionales diferentes, democracias y autocracias, variaciones en situaciones económicas, y ministras y ministros con atributos personales diferentes, entre otros elementos, siendo casos pertinentes para el análisis propuesto.

A continuación, exponemos los principales factores explicativos asociados a la supervivencia ministerial presentes en la literatura especializada, estableciendo hipótesis pertinentes para los países de nuestra muestra a partir de estas variables.

El primer conjunto de variables atiende a factores económicos. Seleccionamos para ver sus efectos dos factores: crecimiento económico y PIB per cápita. El nivel de crecimiento económico y de ingresos del país son variables destacadas por algunos estudiosos como condicionantes de crisis políticas de inestabilidad de régimen y conflicto entre poderes (Alesina et al., 1996; Przeworski, 2008; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016). Helmke (2010), por ejemplo, argumenta que cuanto mayor sea el PIB per cápita del país, menores serán las posibilidades de una crisis entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con relación específica a la supervivencia ministerial como objeto de estudio, Camerlo y Pérez-Liñán (2015), al analizar una base de datos de 12 democracias latinoamericanas entre 1978 y 2007, demuestran que un aumento del 1% en el crecimiento económico reduce el riesgo de destitución del ministro en un 4%. Los estudios sobre supervivencia ministerial en diferentes países también encuentran una relación negativa entre el deterioro de los indicadores económicos y la permanencia de los ministros en el cargo (Olivares et al., 2015; Moura Palotii et al., 2019; Hansen et al., 2013; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010). Siguiendo hallazgos previos en la literatura, esperamos que ambos indicadores económicos tengan un efecto positivo en la supervivencia ministerial.

Entre los factores políticos e institucionales, el tipo de régimen recibe por la literatura una especial atención. Tanto la teoría de las relaciones internacionales (Aron, 1962, pp. 283-287) como la literatura sobre análisis de política exterior (Hurrell, 2003) destacan los posibles efectos del cambio de régimen político en la política exterior. El efecto del tipo de régimen político, democrático o autoritario, sobre la supervivencia de los ministros no es consensuado en la literatura.

Hay argumentos que sostienen que en los regímenes autocráticos existe una menor presión —principalmente electoral— para destituir ministros por mal desempeño o percepción ciudadana, en comparación con regímenes democráticos (Fischer et al., 2012). En este escenario, el régimen autocrático tendería a aumentar el tiempo de supervivencia ministerial en comparación con los regímenes democráticos.

Sin embargo, debe señalarse que existe evidencia empírica que sugiere lo contrario. Para el caso de Chile, Siavelis (1999) muestra una mayor estabilidad ministerial en los gobiernos democráticos de la Concertación en comparación con el período autoritario liderado por Augusto Pinochet.

Otro factor institucional a considerar refiere a las características de los presidencialismos y atiende específicamente a los poderes legislativos del presidente. La estabilidad ministerial en los regímenes presidencialistas puede estar asociada al grado de necesidad del presidente de cooperar con el legislativo. En este sentido, altos poderes legislativos del presidente aumentarían su autonomía para legislar y permitirían a los presidentes tener mayor capacidad para cambiar de ministros (Martínez-Gallardo, 2012).

Los presidentes poderosos, con capacidad para legislar por decreto, por ejemplo, tienen menos probabilidades de dedicar esfuerzos y recursos a crear y mantener una coalición de apoyo en el Congreso (Alemán y Tsebelis, 2005). La expectativa es que cuanto mayor sea el poder legislativo del presidente, mayor será la inestabilidad ministerial.

En relación con el tipo de gobierno y atendiendo particularmente a los casos incluidos en nuestra muestra, incorporamos la variable gobierno de coalición. Kaarbo y Beasley (2008), al estudiar el efecto de los gobiernos de coalición en la política exterior, argumentan que la distribución del poder dentro de la coalición, el grado de consenso programático y las formas de relaciones internas impactan en el proceso de toma de decisiones y en los resultados obtenidos.

En América Latina, en los presidencialismos multipartidarios, la formación de coaliciones, es muy común, ya que el partido del presidente difícilmente obtiene la mayoría de los escaños en el Congreso (Chasqueti, 2001; Cheibub et al., 2004). En este contexto, la formación de una mayoría legislativa es un elemento crucial para la estabilidad de un gobierno (Negretto, 2006), siendo el nombramiento en el gabinete y en cargos de la administración pública un factor fundamental en la formación de una coalición mayoritaria (Batista, 2013).

La existencia de coaliciones partidarias de apoyo al gobierno restringe la capacidad del presidente para realizar cambios ministeriales, vinculando la elección de permanencia o cambio ministerial a una negociación más costosa con la base de apoyo del gobierno (Budge, 1985). Así, negociaciones intensas dentro de la coalición pueden favorecer a la estabilidad ministerial al hacer más cuidadosas las elecciones de los candidatos (Huber y Martínez, 2008).

Dada la importancia de las coaliciones en los presidencialismos latinoamericanos y el carácter multipartidario de estos, es relevante incluir una variable que dé cuenta del grado de fragmentación del sistema de partidos. Para ello

incluimos el número efectivo de partidos (NEP). De esta manera, esperamos que cuanto mayor sea el NEP, más difícil sea la formación de coaliciones mayoritarias y mayor sea la propensión del presidente a realizar cambios ministeriales para administrar la coalición (Cox y McCubbins, 2001; García-Montero, 2009). Así, un alto NEP podría aumentar la inestabilidad política y disminuir la supervivencia ministerial.

Además, entre los factores políticos consideramos relevante incluir una forma de medición de la presión social sobre un gobierno, ya que puede alentar a la Presidencia a modificar su gabinete en respuesta a la movilización de la sociedad civil (Dewan y Myatt, 2007). Camerlo y Pérez-Liñán (2015) demuestran que las protestas populares callejeras contra el gobierno tienen un efecto negativo en la supervivencia ministerial en América Latina, especialmente en los mandatos en los que el presidente busca la reelección. Apoyándonos en esta literatura, esperamos que una mayor frecuencia de protestas tenga un efecto negativo en la supervivencia de las y los ministros de Relaciones Exteriores.

La experiencia política y burocrática previa de las y los ministros es señalada en la literatura como un factor relevante en su supervivencia en el cargo (Back et al., 2016; Huber y Martínez-Gallardo, 2004; Muller, 2000). La experiencia política previa de las potenciales ministras y ministros sirve como parámetro fundamental de previsibilidad de su comportamiento para la elección presidencial. En el caso de los países de América Latina, existen varios estudios que muestran la relevancia de las características personales del ministro en su supervivencia en el gobierno, destacando su trayectoria pública (Camerlo, 2013; Chasquetti, et al., 2013; Rennó y Wojcik, 2015; González-Bustamante y Olivares, 2016). A partir de esta literatura podemos esperar que las y los ministros de Relaciones Exteriores con experiencia política previa tengan menor riesgo de perder su cargo.

Otro atributo personal de las y los ministros es su formación. Por ello incluimos la variable “tecnócrata”, que busca identificar a quienes cuentan con formación y/o experiencia profesional en el área de actuación del ministerio. Nuestra expectativa es que las y los ministros técnicos tengan mayores posibilidades de supervivencia debido a la asimetría de la información y la propensión a delegar en ellos, aumentando la autonomía y longevidad de los ministros y ministras tecnócratas (Dargent, 2014).

Finalmente, incluimos la variable “pertenencia al grupo político del presidente”. La elección de personas vinculadas al partido político del líder es un método común en diferentes gobiernos (Dahlström y Niklasson, 2013). Si bien existe variación en elementos relevantes como el número relativo de nombramientos políticos en relación con los nombramientos técnicos y el currículo de los ministros, abundan los estudios de caso y comparativos que apuntan

a la relevancia de la variable partidaria en la elección ministerial (Blondel, 1988; Eichbaum y Shaw, 2007; Lewis, 2007; Mayntz y Derlien, 1989; Rauch y Evans, 2000). En el caso de los países de América Latina, los estudios también demuestran la relevancia de los nombramientos políticos de los ministerios, principalmente en términos del apoyo que reciben los presidentes en el Poder Legislativo (Amorim Neto, 2006; Batista, 2013).

La actuación en un partido político permite evaluar previamente la competencia y lealtad de las y los potenciales candidatos a ser designados para un cargo ministerial, aumentando las expectativas sobre su desempeño en la cartera y, en consecuencia, reduciendo el riesgo de dejar el ministerio (Bäck et al., 2016). Describas las variables independientes a considerar y las hipótesis que nos planteamos, en la siguiente sección se describen los datos y el método utilizado.

## Métodos y Datos

Para testear los efectos de los factores señalados en el apartado anterior, analizamos el mandato de los cancilleres de un conjunto de países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay) entre 1945 y 2020. Construimos una base de datos propia con 289 ministros y ministras de relaciones exteriores, estableciendo como unidad de análisis el liderazgo de la burocracia estatal dedicada a los asuntos internacionales en los presidencialismos de la región, en consonancia con un volumen creciente de trabajos sobre política exterior cuyo objeto es el liderazgo individual (de Mesquita y Siverson, 1995; McGillivray y Smith, 2008). Se consideraron únicamente las y los ministros designados para el cargo, excluyendo de la muestra a las personas que asumieron el cargo de manera interina.

La supervivencia del ministro o ministra suele estar asociada al destino del líder político. Es decir, en el escenario donde el líder político deja el gobierno, la probabilidad de un cambio ministerial es muy alta (Dahlström y Holmgren, 2015; Quiroz Flores, 2009). Así, se optó por construir la variable dependiente que registra las dimisiones (fallas) cuando hay cambio de canciller durante el mismo período presidencial, ya sea destitución o renuncia, contabilizando 164 eventos. Aquellos ministros que renuncien por problemas de salud, muerte o cambio de presidente no se cuentan como fracasos.

## Operacionalización de variables

En el caso de los factores económicos, el crecimiento anual se mide como porcentaje de las economías de los países de la muestra y el PIB per cápita está

medido en miles con base en el dólar de 2005. Estos datos se tomaron de Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich (2016).<sup>1</sup>

El régimen político del país, se midió utilizando la base de datos Polity IV, al igual que otros estudios similares al nuestro han hecho (Camerlo y Pérez-Liñán, 2015; Quiroz Flores, 2009). Esta variable se recodificó de manera dicotómica dándole el valor “1” a las autocracias y “0” a las democracias.

Los poderes legislativos de los presidentes de la muestra también utilizan como fuente la base de datos de Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich (2016). Los autores recurren a la escala elaborada por Negretto (2013), que construye una variable continua que va del 1 al 100 a partir de un análisis de componentes principales de los puntajes de los poderes constitucionales de los presidentes.

La variable coalición se codificó de manera dicotómica. Los años en los que el país tuvo un gobierno de coalición se codificaron como “1”, mientras que los años en los que el gobierno no estuvo integrado por una coalición de partidos se codificaron como “0”.

El número efectivo de partidos (NEP) permite ver el número de partidos relevantes en el sistema político de un país (Laakso y Taagepera, 1979) y en la base de datos incorporamos el cálculo de este valor para cada mandato presidencial de la muestra.<sup>2</sup>

Usando la misma fuente de datos que utilizamos para las variables económicas (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016), tomamos los datos que dan cuenta de la frecuencia anual de protestas antigubernamentales por país de la muestra. Para los años más recientes de la muestra, no contamos con datos de manifestaciones disponibles, codificándolas como ausentes en nuestra base de datos.

Los atributos personales de las y los ministros se codificaron de manera dicotómica. Quienes ocuparon un cargo político (legislativo o ministerial) inmediatamente antes de asumir la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores fueron codificados como “1”, mientras quienes no ocuparon un cargo político se codificaron como “0”.

Otro atributo, la variable “tecnócrata”, tiene como objetivo identificar a las y los ministros que cuentan con formación y/o experiencia profesional en el área de actuación del ministerio, donde “1” indica la presencia de estas características y “0” su ausencia. El criterio de clasificación sigue al utilizado por Camerlo y Pérez Liñán (2015). Consideramos tecnócrata a diplomáticos de carrera o personas que ocuparon cargos de embajador antes de asumir el cargo de ministro.

<sup>1</sup> Los datos para los años más recientes de la muestra se completaron con datos del Banco Mundial, manteniendo la coherencia con los datos de los autores.

<sup>2</sup> La fórmula de este índice consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (en este caso bancas) que los partidos obtienen. Su fórmula es  $NEP = 1/p_i^2$

La pertenencia al partido o agrupación política del presidente también se codificó de manera dicotómica, adjudicando el valor “1” a la pertenencia y “0” a la no pertenencia. La Tabla 1, a continuación, resume las estadísticas descriptivas de la variable dependiente y las variables independientes del presente estudio.

**Tabla 1.** Estadísticas descriptivas de la variable dependiente y de las variables independientes

	N	Media	sd	Min.	Máx.
<i>Variable dependiente</i>					
<b>Meses en el cargo</b>	289	22.6	23.6	0.03	240.7
<i>Variables independientes</i>					
Crecimiento económico	289	1.082	4.326	-13.87	11.881
PIB per cápita	289	8.003	.751	6.426	9.62
Régimen político (Autocracia)	289	.332	.471	0	1
Poderes legislativos del presidente	289	51.506	25.62	1	100
Gobierno de coalición	289	.442	.497	0	1
Número efectivo de partidos	259	3.802	2.316	1	16.4
Manifestaciones	263	1.038	2.493	0	26
Experiencia política previa	289	.328	.47	0	1
Tecnócrata	289	.446	.497	0	1
Pertenencia al grupo político del presidente	289	.442	.497	0	1

*Fuente:* Elaboración propia.

## Análisis de datos

Analizamos la supervivencia de los ministros de relaciones exteriores usando curvas de Kaplan-Meier y un modelo de riesgos proporcionales de Cox para estimar los predictores de supervivencia (Therneau y Grambsch, 2000). En este tipo de estimación, la variable dependiente es la tasa de riesgo, interpretada en nuestro caso como la probabilidad instantánea de que una o un canciller deje el ministerio dado que aún no lo ha hecho. La ventaja de usar modelos de Cox es su flexibilidad para manejar coeficientes dependientes del tiempo, que no requieren suposiciones paramétricas muy sólidas sobre la distribución de probabilidades de eventos (Dahlström y Holmgren, 2015).

El modelo de regresión de Cox se ajustó con el método de Efron debido a su adecuación para el análisis de eventos adyacentes, observados al mismo tiempo, como la rotación ministerial en diferentes países (Box-Steffensmeier y Jones, 2004). Otro aspecto relevante de la estimación de la regresión de Cox realizada es la utilización del modelo de fragilidad compartida (*cox shared-frailty model*) cuya función es detectar cómo las variables latentes pueden afectar a la función

de supervivencia. Este tipo de estimación es similar al uso de efectos aleatorios en un modelo de regresión lineal. La lógica detrás de este modelo es suponer que es más probable que algunos ministros dejen el cargo debido a atributos del país no observados. Los datos están organizados en grupos, representados por los siete países del estudio, cuyas observaciones comparten una debilidad theta (Therneau y Grambsch, 2000). El modelo de riesgos proporcionales se ajusta por fragilidad y se estima con el logaritmo de máxima verosimilitud (*LogLikelihood*) ponderado por theta, condicionando el cálculo de coeficientes y error estándar a la fragilidad asumida.

Para determinar la robustez del modelo se comprobó la no violación del supuesto de proporcionalidad, con base en el efecto constante de las variables a lo largo del tiempo de análisis. Además, evaluamos el ajuste del modelo utilizando los residuos de Cox-Senell, indicando un buen ajuste cuando la función de riesgo acumulada tiene una distribución exponencial con una tasa de riesgo igual a uno (Box-Steffensmeier y Jones, 2004). El modelo estimado presenta adecuación en relación con el supuesto de proporcionalidad y ajuste del modelo. Los resultados se informan en la Tabla 3.

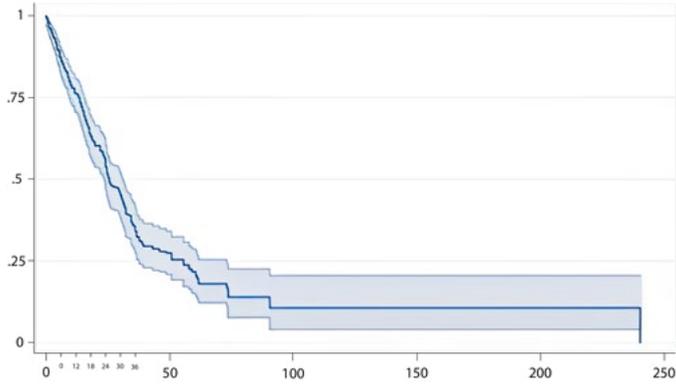
## Resultados y Discusión

### Análisis general de los países de la muestra

Comenzamos el análisis de los resultados mostrando la curva de Kaplan-Meier para la variable dependiente sin ninguna covariación, con el fin de describir de forma agregada la función de supervivencia de los cancilleres de América Latina incluidos en la muestra. A continuación, la Figura 1 muestra la función de supervivencia (línea negra) y el respectivo intervalo de confianza del 95 % de la estimación (líneas azules). El eje horizontal muestra los meses en que el o la ministra permaneció al frente del ministerio de su país, mientras que el eje vertical representa la proporción de cancilleres que dejaron el cargo en cada momento.

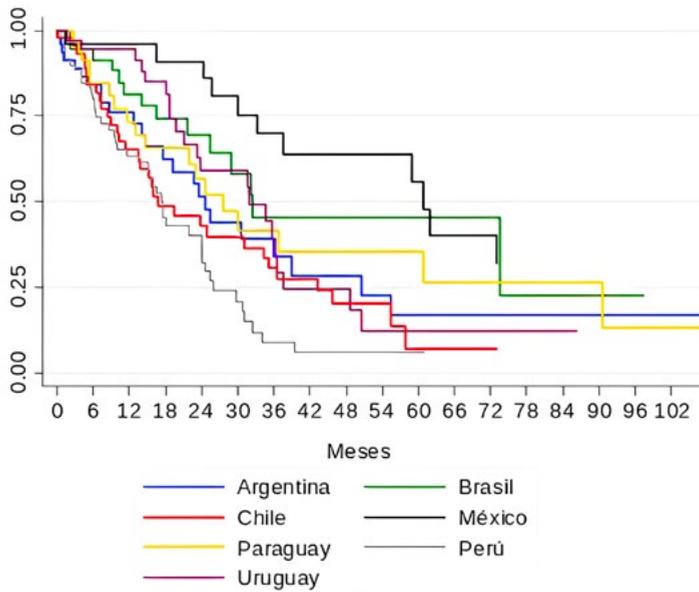
La Figura 1 muestra que, en el momento inicial (cero), todas las ministras y ministros de Relaciones Exteriores de la muestra están ocupando el cargo. Poco después de pasado 12 meses de ejercicio en el cargo, la proporción de ministras y ministros que aún permanecen en el cargo cae al 75% de nuestra muestra. Pasados poco más de dos años de mandato, la mitad de las ministras y ministros han dejado sus cargos. Transcurridos poco más de 55 meses del mandato presidencial, solamente el 25% de las ministras y ministros permanecen en el frente de las carteras de Relaciones Exteriores.

**Figura 1.** Estimación de Supervivencia Kaplan-Meier para Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos de la muestra (1945-2020)



*Fuente:* Elaboración propia.

**Figura 2.** Estimación de Supervivencia Kaplan-Meier para Ministras y Ministros latinoamericanos por país de la muestra (1945-2020)



*Fuente:* Elaboración propia.

Sin embargo, como puede verse en la Figura 2, la supervivencia de los ministros y ministras de Relaciones Exteriores no es uniforme en todos los países de la muestra. Por ello es necesario examinar la duración de los mandatos ministeriales de manera desagregada por país.

Para ello, la Tabla 2 presenta las tasas de incidencia y exposición al riesgo de los ministros por país. En la tabla, el riesgo (en meses) se calcula en función del número de ministros de cada país y la suma del tiempo de permanencia de todos ellos en el gabinete. La tasa de incidencia corresponde al número de casos nuevos que salen del ministerio dividido por el riesgo medido en meses. A mayor tasa de incidencia, mayor “mortalidad” del ministro.

**Tabla 2. Riesgo, Incidencia y cambio de cancilleres por país (1945-2020).**

País	Riesgo (meses)	Tasa de incidencia	Ministros	Cambio Ministerial		
				25%	50%	75%
Argentina	906.8	.026	48	12.6	24.5	50.6
Brasil	912.3	.015	36	16.3	32.2	73.4
Chile	939.1	.034	46	8.3	16.8	43.2
México	974.3	.011	24	33.3	60.8	
Paraguay	940.5	.020	36	11.6	27.5	90.5
Perú	937.28	.045	63	6.5	17.6	26
Uruguay	926.1	.022	36	18.7	31.8	37.6
<b>Total</b>	6536.5	.025	289	13.1	25.3	55.4

*Fuente: Elaboración propia.*

México es el país con menor tasa de incidencia, seguido por Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. Perú y Chile son los países con mayor tasa de mortalidad de cancilleres. Una cuarta parte de las y los ministros peruanos son dimitidos cuando cumplen 6.5 meses en el cargo, mientras que en Uruguay esto ocurre después de más de un año y medio en el cargo. En México, la mitad de los ministros salen de sus cargos al cumplir aproximadamente 5 años en sus cargos. La mitad de los ministros en Brasil y Uruguay se cambian después de poco menos de 3 años en el cargo, mientras que en Perú y Chile este período no supera los dos años. Paraguay tiene un caso peculiar. Cuando se considera el 75% de los ministros, el país tiene la mayor duración de mandatos ministeriales con 90,5 meses. Esto se debe a que el ministro Raúl Sapena Pastor estuvo en el cargo casi veinte años durante el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989).

Para comprender los factores asociados con la permanencia en el cargo de las y los ministros de relaciones exteriores, construimos un modelo de regresión de Cox con las variables independientes anteriormente señaladas. Los resultados se presentan en la Tabla 3.

**Tabla 3. Predictores de la duración de los ministros de Relaciones Exteriores en el cargo: Cox proportional hazard regressions**

<b>Crecimiento económico</b>	<b>.961</b>
	(.235)
PIB per cápita	<b>.533**</b>
	(.114)
Régimen político (Autocracia)	<b>.833</b>
	(.232)
Poderes legislativos del presidente	<b>.988**</b>
	(.004)
Gobierno de coalición	<b>.891</b>
	(.213)
Número efectivo de partidos	<b>1.106</b>
	(.083)
Manifestaciones	<b>1.012</b>
	(.044)
Experiencia política previa	<b>1.999**</b>
	(.423)
Tecnócrata	<b>.952</b>
	(.198)
Pertenencia al grupo político del presidente	<b>.475**</b>
	(.103)
Observaciones	<b>233</b>
<b>Grupos (países)</b>	<b>7</b>
Dimisiones	129
<b>Crecimiento económico</b>	<b>.961</b>
$\chi^2$	47.68***
Log Likelihood	-553.79
<i>Theta</i>	0.14(0.12)
PH Assumption	7.82

*Nota.* Hazard ratios con desvíos estándares entre paréntesis. (conditional on frailty; agrupado por país). Método Efron. \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05.

*Fuente:* Elaboración propia.

En la tabla anterior, los coeficientes de riesgo (*hazard ratio*) representan el riesgo relativo correspondiente a un cambio de una unidad en la variable predictora. Cuando el coeficiente es menor que uno, la variable se caracteriza como un predictor de supervivencia, ya que reduce la probabilidad de salida del ministro o ministra de su cargo. En coeficientes mayores a uno, por el contrario, la variable representa un factor de riesgo, cuyas probabilidades de salida del ministerio aumentan.

De las variables que atienden a factores económicos, el crecimiento económico no tiene un efecto estadísticamente significativo en el modelo. Sin embargo, sí lo tiene el aumento del PIB per cápita que reduce el riesgo de destitución del ministro o ministra constituyéndose en un factor de supervivencia tal como podíamos prever a partir de la literatura de referencia.

En relación con las variables de tipo político institucional, el tipo de régimen no es una variable significativa en nuestro modelo, no afectando a la supervivencia de los y las ministras de la muestra. Los poderes legislativos del presidente, una variable relevante para los presidencialismos latinoamericanos, si tiene un efecto significativo, aunque su coeficiente es muy cercano a 1. Por una parte, debe señalarse que el efecto registrado va en sentido contrario con las expectativas teóricas de asociación que señala la literatura de referencia, constituyéndose en el caso de las y los cancilleres en un factor de supervivencia. Por otra parte, las variables gobierno de coalición, número efectivo de partidos y manifestaciones no tienen efecto estadísticamente significativo sobre la variable dependiente.

Además, incluimos en el modelo variables que refieren a atributos de las y los cancilleres. El carácter de tecnócratas de las y los ministros no es estadísticamente significativo.

Sobre este resultado vale la pena problematizar la forma en la que codificamos esta variable para los casos de nuestra muestra. Por una parte, imputamos el atributo de ser tecnócrata a diplomáticos de carrera o personas que ocuparon cargos de embajador antes de ser ministros. Esta forma de codificación puede subrepresentar a los tecnócratas. Si optásemos por una definición más amplia que incluyese por ejemplo a quienes anteriormente hayan desempeñado cargos en organismos internacionales, podrían incluirse posiblemente más casos de cancilleres con este atributo. Por otra parte, un variable que también podría dar cuenta de la experiencia previa de las y los ministros podría referir a los casos de quienes tienen experiencia parlamentaria en comisiones de relaciones internacionales en los congresos, aunque en este caso estos podrían ser considerados technopols. Estos últimos comparten con los tecnócratas el poseer recursos técnicos que provienen de su formación profesional, pero se diferencian de estos por poseer también habilidades políticas y apoyos partidarios (Joignant, 2011), constituyéndose en políticos especialistas en una arena de política pública.

Con respecto a la pertenencia al grupo político del presidente, es una variable estadísticamente significativa y se constituye en un factor de supervivencia, en convergencia con las expectativas teóricas presentes en la literatura de referencia.

Por último, la experiencia política previa de las y los ministros es una variable también estadísticamente significativa, pero su efecto es contrario al que

se podía hipotetizar a partir de la literatura, ya que en el modelo construido para nuestra muestra constituye un factor de riesgo de sustitución.

Una forma de dar sentido a los resultados que arroja el modelo construido es abordar un caso para mostrar cómo los factores operan en una situación históricamente concreta. La variable “poderes legislativos del presidente”, tal como se señaló, muestra en el modelo un coeficiente muy cercano a uno. Si bien aparece como un factor de supervivencia, su valor se aproxima al valor que constituye a esta variable como factor de riesgo. Por lo tanto, no nos concentraremos en este factor. A la vez que el crecimiento del PIB per cápita, como indicador de una situación económica favorable que contribuye a la estabilidad política, será un elemento para la selección del caso, pero no recibirá nuestra atención, más que como condición contextual.

Creemos que, en las variables relativas a la pertenencia al grupo político del presidente y la experiencia política previa, existe una potencialidad analítica para comprender algunas posibles implicancias de la dinámica de la política de la política exterior latinoamericana. Como forma de analizar estos factores nos ocuparemos de analizar un cambio de canciller en el gobierno uruguayo del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) del partido Frente Amplio (FA).

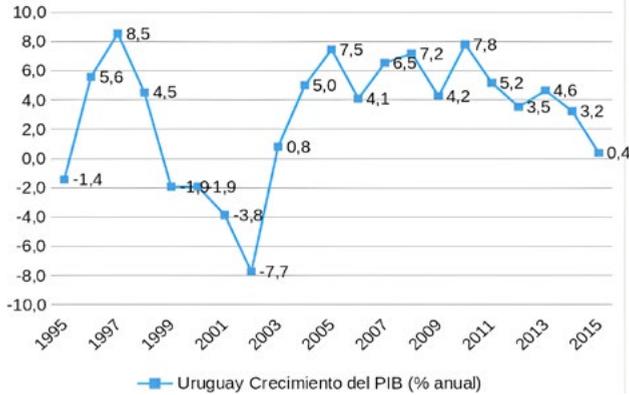
## **El caso del canciller Reinaldo Gargano en Uruguay**

En octubre de 2004, el FA triunfó en las elecciones nacionales con una votación del 51,7% de los votos válidos. Ese resultado le permitió obtener mayorías parlamentarias propias, 52 de los 99 diputados y 17 de las 31 bancas del senado, incluyendo al Vicepresidente de la República que integra el Senado. Y, a la vez, el FA obtuvo la Presidencia de la República sin que fuese necesaria la realización del balotaje.

Tabaré Vázquez, líder del partido, asumió el gobierno nacional el primero de marzo de 2005. Uruguay, luego de la crisis económica de 2002, una de las más importantes de su historia, había retomado un escenario económico positivo que caracterizaría los años posteriores. La Figura 3 muestra la evolución del PIB per cápita de Uruguay, dando cuenta de un escenario económico favorable para el gobierno uruguayo.

El cargo de ministro de Relaciones Exteriores quedó en manos de Reinaldo Gargano, un experimentado político con vasta experiencia parlamentaria en el tema, quien, entre otras actividades destacables, había participado en las Comisiones de Asuntos Internacionales tanto de la Cámara de Representantes como del Senado.

Figura 3. Evolución del PIB per cápita de Uruguay (1995-2015) en % anual



Fuente: Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org>)

Gargano en su trayectoria dentro del Frente Amplio (FA) combinó la construcción de liderazgo dentro de su fracción, el Partido Socialista (PS), con una intensa actuación política a nivel internacional y un foco, entre otros asuntos, en la política exterior y las relaciones internacionales. Fue secretario general de la Juventud del PS, integró el Comité Ejecutivo Nacional del PS, el Comité Coordinador del FA durante la última dictadura desde el exilio y al retornar al país en 1984 fue designado secretario general del PS, cargo que ocupó hasta el año 2000. En 2001 fue nombrado presidente del PS. Integró el Senado de la República desde 1985, donde integró la comisión de asuntos internacionales, siendo incluso su presidente. También integró el Parlamento Latinoamericano, participó en momentos muy relevantes de la política regional en el marco de la Comisión Parlamentaria del Mercosur y en negociaciones de la política exterior uruguaya que involucraron a legisladores.

Ocupó el cargo de ministro de Relaciones Exteriores desde el 1° de marzo de 2005 y al 3 de marzo de 2008. Su mandato al frente de la cartera de Relaciones Exteriores se caracterizó por un relacionamiento tenso, e incluso conflictivo con el presidente Vázquez y con el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori. A la salida de Gargano, el cargo de canciller fue ocupado por Gonzalo Fernández, un hombre de confianza del Presidente Vázquez. Fernández, al igual que Gargano integraban el partido (FA) y la fracción del presidente (PS). Fernández no había sido legislador ni había ocupado cargos ministeriales.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Desde el comienzo del gobierno de Vázquez se había desempeñado como secretario de la Presidencia de la República. Este es un cargo que forma parte de la Presidencia de la República y cumple la función de secretario de gobierno en el Consejo de Ministros. No posee rango ministerial. Es nombrado y destituido por el presidente de la República, cesando en su cargo al culminar el gobierno si no fue removido.

Como se señaló, Gargano tuvo durante su tiempo al frente de la Cancillería varias tensiones con el presidente Vázquez, que dejaron a la vista una serie de divergencias sobre la política exterior uruguaya. La más visible estuvo centrada sobre un aspecto clave: la inserción económica del país. Particularmente al entrar en agenda la posibilidad de que Uruguay concretase un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

El tema ingresó en la agenda del gobierno a fines del año 2005, cuando el presidente Vázquez señaló la posibilidad de explorar negociaciones de un TLC como continuación del acuerdo bilateral de protección de inversiones que se había concretado.<sup>3</sup> Contemporáneamente a estos acontecimientos, el gobierno uruguayo daba señales contradictorias sobre su relacionamiento con Estados Unidos. En noviembre, durante la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata (Argentina), el presidente Tabaré Vázquez en ejercicio de la presidencia pro tempore del Mercosur comunicó el rechazo de los países del bloque al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta por Estados Unidos. Pero, al mismo tiempo, concretaba la firma del tratado de protección de inversiones con este país.

A comienzos de 2006, Danilo Astori (ministro de Economía y Finanzas) señaló que Uruguay debía comenzar a hacer esfuerzos para lograr un TLC con Estados Unidos. Los cancilleres de Argentina, Jorge Taiana, y de Brasil, Celso Amorim, reaccionaron a estas declaraciones recordando que la negociación con terceros por fuera de Mercosur debía realizarse en bloque. Al mismo tiempo, el canciller Gargano públicamente sostenía que un TLC con Estados Unidos no tenía sentido, porque la lista de excepciones a la apertura del mercado incluiría trescientos productos, en los que se inscriben las principales exportaciones uruguayas. A la vez, el canciller planteó que la iniciativa estaba fuera de la propuesta programática del partido de gobierno, sosteniendo que el FA tenía una postura contraria al TLC y que si se quería cambiar esta posición debía convocarse un nuevo Congreso del partido para decidir al respecto.

Algunas fracciones del FA se iban alineando detrás de la postura Astori y otras convergían con la de Gargano. Durante la primera reunión del Consejo de Ministros de 2006, el presidente Vázquez propuso que debían rediscutirse los lineamientos programáticos sobre inserción internacional. A finales de enero, posteriormente a una reunión de la Mesa Política del FA,<sup>5</sup> el ministro Jorge Brovetto señaló que el tema del TLC no estaba en la agenda del FA. Un mes después, en reunión del Consejo de Ministros, el presidente Tabaré Vázquez insistió en el tema del TLC. La Mesa Política del FA, el 6 de febrero, convocó a una reunión

<sup>3</sup> La descripción de este proceso se basa en López Burian (2015: 219-227), donde pueden consultarse las fuentes de prensa utilizadas para el análisis del proceso.

<sup>5</sup> Organismo ejecutivo del Plenario Nacional que ejerce la conducción política cotidiana del FA. En este órgano están representadas las fracciones del FA en proporción a los votos que cada una obtuvo en las elecciones primarias que constituyen el Plenario Nacional.

del Plenario Nacional para que, el 25 de marzo, tratara este tema. El 10 de febrero, ante la Comisión Permanente del Poder Legislativo, el canciller Gargano volvió a manifestar que el TLC era inconveniente para el país.

El 25 de marzo, el Plenario del FA aprobó una declaración muy ambigua que mostraba las divergencias en el debate interno del partido, que sostenía que se debía fortalecer el Mercosur y a la vez ampliar y diversificar el acceso a mercados de Uruguay.

En abril de 2006 el presidente Vázquez anunció su apoyo a la postura del ministro de Economía, Danilo Astori. En junio, el Plenario Nacional del FA volvió a discutir el tema. En agosto el enfrentamiento del presidente y el canciller estaba en su punto más alto. Vázquez sostuvo que él sería el único vocero del gobierno en el tema del TLC, mientras comenzaban a articularse voces cuestionando la iniciativa desde los movimientos sociales, sindicatos, actores productivos, académicos y políticos. Finalmente, “el 28 de setiembre el presidente de la República dijo «no habrá TLC», y en forma contundente cerró el capítulo de uno de los temas que más dividió al FA en los cinco años de gobierno” (Moreira, 2009, pp. 28-29).

La Presidencia de la República, el 2 de octubre de 2006, informó a la Mesa Política del FA sobre el cese de las negociaciones por el TLC. En diciembre de ese año, el Congreso del FA ratificó su posición contraria al TLC.<sup>6</sup> En marzo de 2008, Gargano fue sustituido por Gonzalo Fernández, también integrante del partido y la fracción del presidente Vázquez, pero fundamentalmente un “hombre de confianza del presidente”. Con este cambio se descomprimieron las tensiones entre la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la orientación de la política exterior en este período de gobierno.

Este caso relatado permite problematizar el papel de la experiencia política previa de los ministros y la pertenencia al grupo político del presidente. Si bien en ambos casos estos atributos pueden indicar un parámetro de previsibilidad en el comportamiento de la persona designada para el cargo de ministerial, hay algunos elementos que permiten visibilizar otros factores que pueden ayudar a comprender mejor la temática que abordamos.

Tal como muestra el caso, entre el presidente y el canciller pertenecían al mismo sector político, se conocían y el canciller tenía una dilatada experiencia política previa, incluso en el área temática, pero había diferencias entre ellos en materia de política exterior que se agudizaron. Estas diferencias vivieron un au-

<sup>6</sup> Este órgano se integra con: los miembros del Plenario Nacional que lo presiden; los delegados de Comités de Base y donde estos no existan de las Asambleas Locales (departamentales del interior del país); pudiendo participar con voz en el Congreso todos aquellos que habiendo sido electos representen al FA, a nivel parlamentario, ejecutivo y electoral, nacional, departamental y local, salvo aquellos que la Constitución se los prohíbe. La cantidad de representantes de cada Comité es proporcional a la cantidad de adherentes que participan en las asambleas para tratar los temas del Congreso. Estas reglas hace que los sectores de mayor militancia, que además se ubican en el ala izquierda del partido, estén a veces sobrerrepresentados en relación a los votos que reciben en las elecciones nacionales legislativas.

mento de tensiones en una coyuntura histórica específica: se planteó una alternativa de reorientación importante en materia de política exterior.

La alternativa de avanzar en un TLC con Estados Unidos implicaba dar un paso muy importante y que no tenía los consensos suficientes dentro del partido del presidente. Estas divergencias tenían fundamentos ideológicos, en visiones diferentes sobre la economía, el desarrollo regional y su consiguiente estrategia de inserción, y también tensionaba la tradición en política exterior de la izquierda uruguaya que se ha históricamente posicionado de manera crítica frente a Estados Unidos, cuando no francamente en oposición a la política de este país, tanto para con Uruguay como para con la región latinoamericana.

No solamente la propia coyuntura puede considerarse una variable posible, en clave de momento de cambio, sino que esta contingencia también puede operar como un posible elemento catalizador de diferencias ideológicas, en este caso entre el presidente y el canciller. Este factor también merecería ser atendido en futuros estudios, al igual que la importancia que el presidente le atribuye a la política exterior en su agenda de gobierno, haciendo que la importancia atribuida a esta política en su agenda de gobierno lo haga intensificar la tensión con quien ocupa el cargo de canciller si hay diferencia entre las preferencias de ambos.

En el caso analizado, el presidente Vázquez optó por no buscar apoyos fuera de su partido para lograr el resultado que buscaba en política exterior, de esta forma abandonó el impulso del TLC para no generar más tensiones dentro de sus bases de apoyo político. Algunos de los factores que emergen del análisis del caso pueden constituirse en aspectos relevantes que contribuyan a mejorar la agenda de investigación que abordamos: la supervivencia de las y los cancilleres.

## Consideraciones Finales

El análisis se enfocó en la supervivencia de los ministros y ministras de Relaciones Exteriores latinoamericanos de nuestra muestra para el período 1945-2020. Por una parte, empíricamente vimos que existe variación entre los países. Mientras la tasa de incidencia es menor en México, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, las tasas de pérdida del cargo más altas las registran Perú y Chile. Por otra parte, el modelo de regresión de Cox que construimos mostró que, tal como esperábamos, el aumento del PIB per cápita reduce el riesgo de destitución de las y los cancilleres, ya que esta situación económica puede asociarse como un factor de estabilidad de los gobiernos, tanto en términos de régimen y como en lo relativo al relacionamiento entre poderes.

La variable poderes legislativos del presidente mostró un efecto estadísticamente significativo como factor de supervivencia. Si bien este hallazgo no era el

esperado a partir de la literatura de referencia, su coeficiente es muy cercano a 1 y por ello decidimos concentrar el análisis en otras dos variables, a partir de explorar un caso. Estas variables fueron la pertenencia al grupo político del presidente y la experiencia política previa del ministro o ministra.

A partir de la literatura puede pensarse que cuando el presidente elige a personas de su partido puede garantizar apoyos político-partidarios, a la vez que elegir personas que ya conoce y de la que puede esperarse un cierto grado de convergencia programática e ideológica. En el caso abordado, el presidente Vázquez de Uruguay seleccionó inicialmente un canciller de su propio partido y de su propia fracción, garantizando así el apoyo de este sector. Sin embargo, la experiencia previa del canciller, puede operar al contrario de lo que propone la literatura, siendo entonces un factor de riesgo de salida del gabinete.

Si bien la literatura señala que la experiencia política previa de las candidatas y candidatos a canciller es un parámetro de previsibilidad de su comportamiento para la elección presidencial, esta elección puede recaer en una persona con trayectoria política previa, pero donde existan algunas divergencias que, luego de encontrarse en el cargo, pueden escalar en su dimensión. Esto puede deberse a que una persona que se encuentra en un abierto proceso de carrera política tiene incentivos para responder a sus electores y a su grupo político, necesita mostrar coherencia con sus posiciones previas y también pensará en su futuro político. De esta manera, las personas que se encuentran frente a la cancillería pueden utilizarla como forma de marcar su perfil, tanto ante el electorado como ante la interna partidaria y el sistema político, para posicionarse como actores relevantes, siempre pensando en su futuro en política.

El caso analizado nos permite pensar en la importancia y el fundamento de las posibles divergencias entre presidentes y cancilleres. Esto puede estar catalizado por situaciones críticas o momentos donde está en juego un cambio sustantivo en la orientación o la forma de elaboración de la política exterior. Por ello, emerge también como un factor a considerar la importancia que los presidentes dan a la política exterior dentro de su agenda, ya que puede pensarse que esa importancia puede operar como un factor que gradúe o intervenga en el nivel de tensión entre estos y sus cancilleres. A la vez que las divergencias ideológicas y los estilos personales de ambos también pueden operar sobre la estabilidad en el cargo de quienes ocupan la cancillería.

El análisis del caso que planteamos nos permite pensar en estas ideas. Un estudio de tipo cualitativo con varios casos y otras técnicas y métodos podría dar luz sobre las configuraciones causales que desembocan en situaciones conflictivas entre presidentes y cancilleres y que también afectan la estabilidad de la política exterior a partir de factores domésticos.

## Agradecimientos

Agradecemos a dos árbitros anónimos que ayudaron a mejorar este trabajo, especialmente para visibilizar factores que, a partir del estudio de caso abordado, pueden pensarse como nuevas variables que contribuyan a pensar la especificidad del relacionamiento entre presidentes y cancilleres, particularmente en la que atañe a la supervivencia de estos últimos en sus cargos.

## Referencias

- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2005).** The Origins of Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review*, 40(2), 3–26. <https://doi.org/10.1353/lar.2005.0017>
- Alesina, A., Ozle, S., Roubini, N., y Swagel, P. (1996).** Political instability and economic growth. *Journal of Economic Growth*, 1(2).
- Amorim Neto, O. (2006).** The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415–440. <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
- Amorim Neto, O., y Accorsi, P. (2022).** Presidents and Generals: Systems of Government and the Selection of Defense Ministers. *Armed Forces & Society*, 48(1), 136–163. <https://doi.org/10.1177/0095327X19900368>
- Amorim Neto, O., y Samuels, D. (2011).** Democratic regimes and cabinet politics: A global perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1), 10–23. <https://doi.org/10.12660/riel.v1.n1.2010.4123>
- Araújo, C., Costa, S., y Fittipaldi, Í. (2016).** Boa noite, e boa sorte: Determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. *Opinião Pública*, 22(1), 93–117. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201622193>
- Aron, R. (1962).** *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy.
- Bäck, H., Teorell, J., y Hagen-Jamar, A. (2016).** War, Performance and the Survival of Foreign Ministers. *STANCE Working Paper Series*, 4, 6–38.
- Bäck, H., Teorell, J., Hagen-Jamar, A., y Quiroz Flores, A. (2021).** War, Performance and the Survival of Foreign Ministers. *Foreign Policy Analysis*, 17(2), 1–19. <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa024>
- Batista, M. (2013).** O poder no Executivo: Uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19(2), 449–473. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>
- Batista, M. (2017).** Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. *Bras. Political Sci. Rev*, 11(1). <https://doi.org/10.1590/1981-382120170001000600>
- Belém Lopes, D. (2017).** *A Política Externa na Nova República*. Editora da UFMG.
- Berlinski, S., Dewan, T., y Dowding, K. (2007).** The length of ministerial tenure in the UK, 1945–1997. *British Journal of Political Science*, 37(2), 245–262.
- Bernhard, M., Nordstrom, T., y Reenock, C. (2001).** Economic performance, institutional intermediation, and democratic survival. *Journal of Politics*, 63(3), 775–803.
- Blondel, J. (1988).** Ministerial careers and the nature of parliamentary government: The cases of Austria and Belgium. *European Journal of Political Research*, 16(1), 51–71.
- Box-Steffensmeier, J. M., y Jones, B. (2004).** *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. Cambridge University Press.
- Budge, I. (1985).** Party Factions and Government Reshuffles: A General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies. *European Journal of Political Research*, 13(3), 327–333. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1985.tb00127.x>

- Burges, S., y Chagas Bastos, F. (2017).** The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. *Policy Studies*, 38(3), 277–290. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228>
- Byman, D. L., y Pollack, K. (2001).** Let us now praise great men: Bringing the Statesman Back In. *International Security*, 25(4), 107–146.
- Camerlo, M. (2013).** Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119–142. <https://doi.org/10.14201/alh.10245>
- Camerlo, M., y Pérez-Liñán, A. (2015).** Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 77(3), 608–619. <https://doi.org/10.1086/681028>
- Cao, X., y Ward, H. (2015).** Winning Coalition Size, State Capacity and Time Horizons: An Application of Modified Selectorate Theory to Environmental Public Goods Provision. *International Studies Quarterly*, 59(2), 264–279. <https://doi.org/10.1111/isqu.12163>
- Cason, J. W., y Power, T. J. (2009).** Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 117–140.
- Chasquetti, D. (2001).** Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319–359). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Chasquetti, D., Buquet, D., y Cardarello, A. (2013).** La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15–40. <https://doi.org/10.14201/alh.10230>
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. (2004).** Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565–587. <https://www.jstor.org/stable/4092290>
- Cheibub, Z. B. (1985).** Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, 28(1), 113–131.
- Cox, G., y McCubbins, M. (2001).** The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En E. S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 21–63). Cambridge University Press.
- Crichlow, S. (2005).** Psychological Influences on the Policy Choices of Secretaries of State and Foreign Ministers. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 40(2), 179–205.
- Dahlström, C., y Holmgren, M. (2015).** The Politics of Political Appointments. QoG Working Paper Series, 2015(4), 1–29.
- Dahlström, C., y Niklasson, B. (2013).** The politics of politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4), 891–907. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02113.x>
- Dargent, E. (2014).** *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- de Moura Palotti, P. L., Costa Cavalcante, P., y Gomes Betini Fachini, J. (2019).** Here Today, Gone Tomorrow—Political Ambition, Coalitions, and Accountability as Determinants of Ministerial Turnover in the Brazilian Multiparty Presidential System. *Brazilian Political Science Review*, 13(2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201900020009>
- Debs, A., y Goemans, H. E. (2010).** Regime Type, the Fate of Leaders, and War. *American Political Science Review*, 104(3), 430–445. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000195>
- Dewan, T., y Dowding, K. (2005).** The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity. *American Journal of Political Science*, 49. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00109.x>
- Dewan, T., y Myatt, D. (2007).** Scandal, Protection, and Recovery in the Cabinet. *American Political Science Review*, 101(1), 63–67.
- Eichbaum, C., y Shaw, R. (2007).** Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*, 85(3), 609–640.
- Escobar-Lemmon, M. C., y Taylor-Robinson, M. M. (2010).** Coming or going: How background affects duration in 5 presidential systems. *APSA 2010 Annual Meeting Paper*.
- Fischer, J., Dowding, K., y Dumont, P. (2012).** The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*, 33(5), 505–519. <https://doi.org/10.1177/0192512112462971>
- Fleischer, J. (2016).** Partisan and professional control: Predictors of bureaucratic tenure in Germany. *Acta Política*, 51(4), 433–450. <https://doi.org/10.1057/s41269-016-0006-0>
- García Montero, M. (2009).** *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa*

- en América Latina? Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giorgi, G. I. (2014).** Los factores "extrapolíticos" de la carrera política: Una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la nación en la Argentina (1854-2011). *Política*, 52(2), 243–275. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36158>
- González-Bustamante, B., y Olivares, A. (2016).** Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Colombia Internacional*, 87, 81–108. <https://doi.org/10.7440/colombiaint87.2016.04>
- Greenstein, F. (2000).** The Qualities of Effective Presidents: An Overview from FDR to Bill Clinton. *Presidential Studies Quarterly*, 30(1), 178–185. <https://www.jstor.org/stable/27552077>
- Hansen, M. E., Klemmensen, R., Hobolt, S. B., y Bäck, H. (2013).** Portfolio saliency and ministerial turnover: Dynamics in Scandinavian postwar cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 36(3), 227–248.
- Helmke, G. (2010).** The Origins of Institutional Crisis in Latin America. *American Journal of Political Science*, 54(3), 737–750. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00457.x>
- Hermann, M. G., Preston, T., Korany, B., y Shaw, T. M. (2001).** Who leads matters: The effects of powerful individuals. *International Studies Review*, 3(2), 83–131. <https://www.jstor.org/stable/3186566>
- Hermann, M., y Hermann, C. (1989).** Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), 361–387. <https://doi.org/10.2307/12600518>
- Hill, C. (2003).** *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.
- Hollyer, J. R., y Rosendorff, B. P. (2012).** Leadership Survival, Regime Type, Policy Uncertainty and PTA Accession. *International Studies*, 56(4), 748–764.
- Houghton, D. P. (2007).** Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24–45. <https://www.jstor.org/stable/24907219>
- Huber, J. D., y Martínez-Gallardo, C. (2004).** Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 34(1), 27–48. <https://www.jstor.org/stable/4092398>
- Huber, J. D., y Martínez-Gallardo, C. (2008).** Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 102(2), 169–180. <https://doi.org/10.1017/S000305540808012X>
- Hudson, V. M. (2005).** Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Hurrell, A. (2003).** Political Regimes and Foreign Policies: An Introduction en D. En Rolland y J. F. Saraiva (Eds.), *Foreign Policy and Political Regime. A Historical Perspective* (pp. 25–52). Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Inácio, M. (2013).** Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, 41–66. <https://doi.org/10.14201/alh.10231>
- Joignant, A. (2011).** Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: Tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En A. Joignant y P. Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 49–76). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Kaarbo, J., y Beasley, R. (2008).** Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 4(1), 67–81. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00058.x>
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979).** Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27.
- Latinobarómetro. (2017).** Informe Latinobarómetro 2017. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Laver, M., y Shepsel, K. A. (Eds.). (1994).** *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge University Press.
- Lewis, D. E. (2007).** Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073–1088. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>
- López Burian, C. (2015).** Partidos políticos y política exterior en Uruguay. *Colombia Internacional*, 83, 135–169.
- Martínez-Gallardo, C. (2012).** Out of the cabinet: What drives defections from the government in presidential systems? *Comparative Political Studies*, 45(1), 62–90.

- Mayntz, R., y Derlien, H. (1989). Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987. *Toward Hybridization? Governance, an International Journal of Policy and Administration*, 2(4), 384–404. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1989.tb00099.x>
- Mcgillivray, E., y Smith, A. (2008). *Punishing the Prince: A Theory of Interstate Relations, Political Institutions, and Leader Change*. Princeton University Press.
- Mesquita, B. B., y Siverson, R. (1995). War and the Survival of Political Leaders: A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability. *American Political Science Review*, 89(4), 841–855. <https://doi.org/10.2307/2082512>
- Milner, H. (1991). *Interests, Institutions and Information*. Princeton University Press.
- Modelski, G. (1970). The World's Foreign Ministers: A Political Elite. *Journal of Conflict Resolution*, 14(2), 135–175. <https://www.jstor.org/stable/173261>
- Mora, F. O. (1998). From Dictatorship to Democracy: The U.S. and Regime Change in Paraguay, 1954–1994. *Bulletin of Latin American Research*, 17(1), 59–79. [https://doi.org/10.1016/S0261-3050\(97\)00062-4](https://doi.org/10.1016/S0261-3050(97)00062-4)
- Moreira, C. (2009). *Entre la protesta y el compromiso: La izquierda en el gobierno en Uruguay y América Latina*. Ediciones Trilce.
- Negretto, G. (2013). *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge University Press.
- Negretto, G. L. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 63–92. <https://www.jstor.org/stable/4490478>
- Olivares, A. (2022). *Survival of Ministers and Configuration of Cabinets in Chile and Uruguay*. Springer Nature.
- Olivares, A., Baeza, J., y Dávila, M. (2015). Los gabinetes ministeriales en la democracia chilena post-1990: Un caso de estabilidad, continuidad histórica y negociación interpartidaria. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15(24), 7–32. <https://doi.org/10.14409/da.v0i24.4808>
- Olivares, A., González Bustamante, B., Toro, S., Arellano, J. C., Yanes-Rojas, A., Zurita-Tapia, J., Lopes, A., Robelo, C., y Canavesi, J. (2020). Nuevos desafíos, enfoques y perspectivas para estudiar élites políticas. *Iberoamericana*, 20(74), 229–259. <https://doi.org/10.18441/ibam.20.2020.74.229-259>
- Pérez-Liñán, A., y Polga-Hecimovich, J. (2016). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839–858. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>
- Praça, S., Freitas, A., y Hoepers, B. (2011). Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007–2010. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 141–172. <https://doi.org/10.1177/1866802X1100300205>
- Przeworski, A. (2008). The poor and the viability of democracy. *En Poverty, Participation and Democracy: A Global Perspective* (pp. 125–147).
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J. A., y Limongi, F. (1997). O que mantém as democracias? *Lua Nova*, 40–41, 113–135. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000200006>
- Quiroz Flores, A. (2009). The political survival of foreign ministers. *Foreign Policy Analysis*, 5(2), 117–133.
- Rauch, J., y Evans, P. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49–71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Rennó, L., y Wojcik, S. (2015). The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1), 57–69.
- Schenoni, L., y Ferrandi Aztiria, A. (2014). Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 10(19), 113–142.
- Siavelis, P. M. (1999). Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición “modelo”. En P. Drake y I. Jaksic (Eds.), *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa (colección Sin Norte)* (pp. 223–260). LOM Ediciones.
- Soroka, S. N. (2003). Media, Public Opinion, and Foreign Policy. *The International Journal of Press/Politics*, 8(1), 27–48. <https://doi.org/10.1177/1081180X02238783>
- Sposito, I. B. (2023). Análisis comparado de políticas exteriores latinoamericanas: Actores y estructuras para teorías de rango medio. *Revista Brasileira De Ciência Política*, 40. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.257700>
- Therneau, T., y Grambsch, P. (2000). *Modeling Survival Data: Extending the Cox Model*. Springer.
- Wood, B., y Marchbanks III, M. P. (2007). What Determines How Long Political Appointees Serve? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3), 375–396. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum019>

# Trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador (2000–2017): ¿hay vida después del gabinete?

**Ana María LlumiQuinga**

Pontificia Universidad Católica de Chile

Email: [amllumiQuinga@uc.cl](mailto:amllumiQuinga@uc.cl)

<https://orcid.org/0000-0001-8052-8929>

## Resumen

El nexos entre la política y el sector privado es un tema de constante especulación. Es común escuchar que ser parte del gabinete se traduce inmediatamente en comenzar una nueva vida en el sector privado. Así pues, esta investigación entrega información sobre la frecuencia de las trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador y determina si los capitales individuales influyen en su desarrollo. Las implicaciones empíricas se prueban mediante una base de datos original de 230 ministros ecuatorianos (2000-2017). Los hallazgos evidencian que el 67% de ministros circula hacia el sector privado general y, de estos, el 50% se proyecta hacia cargos empresariales. Los modelos de regresión logística revelan que los capitales individuales como la permanencia en el cargo, estar afiliado al partido del presidente o ser abogado explican este patrón de comportamiento ministerial. Además, la experiencia empresarial previa y el género influyen en la probabilidad de comenzar una vida fuera del gabinete.

**Palabras clave:** ministros, gabinetes, carreras posteriores, Ecuador, sector privado.

# Post-ministerial private careers in Ecuador (2000-2017): is there life after the cabinet?

## Abstract

The link between politics and the private sector is a constant subject of speculation. It is common to hear that being part of the ministerial cabinet immediately translates to starting a new life in the private sector. Therefore, this research provides information about the frequency of the post-ministerial private careers in Ecuador and determines if the individual resources impact in their development. The empirical implications are tested with an original dataset of 230 Ecuadorian ministers (2000-2017). The results show that 67% ministers circulate towards the private sector, and 50% of ministers move towards a business position. Statistic models show that individual resources such as tenure in office, affiliation with the party of the president, or being a lawyer explain this type of ministerial behavior. In addition, experience in the business field and gender influence the probability of starting a life outside the ministerial cabinet.

**Keywords:** ministers, cabinets, post-careers, Ecuador, private sector.



**Fecha recepción:** 27-03-2023

**Fecha aceptación:** 20-06-2023

La literatura especializada plantea que ser ministro es la cúspide de la carrera política, pues son la cara más visible de la gestión gubernamental, tienen acceso a recursos y capacidad de influencia en la formación de políticas públicas. Si bien algunos ministros desarrollan una trayectoria dinámica dentro del gabinete, la gran mayoría solo permanece en el cargo por un periodo corto de tiempo (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018; Olivares, 2022). Ante la limitada posibilidad de desarrollar una carrera política de largo plazo, estos individuos son particularmente propensos a buscar una segunda vida profesional fuera del ámbito público. En muchos casos, la circulación hacia la esfera privada resulta exitosa debido a que los capitales individuales se convierten en credenciales valiosas que permiten el acceso a cargos privados (Claveria y Verge, 2015; Dörrenbächer, 2016; Maillet et al., 2019; Nicholls, 1991).

En las últimas décadas, ha emergido una rica literatura que analiza los patrones de comportamiento pos-ministerial hacia la esfera privada. No obstante, gran parte de estos trabajos se centran en las democracias europeas o investigan estudios de caso concretos como Estados Unidos, Chile o Argentina (Würfel, 2017; Castellani y Dulitzky, 2018; Claessen et al., 2021; Xifra, 2023). Los estudios detallados para otros contextos nacionales donde la duración del mandato ministerial es extraordinariamente corta aún son escasos. Para llenar este vacío, esta investigación toma como estudio de caso a Ecuador, donde los ministros tienden a durar en promedio poco más de un año en el cargo (Martínez-Gallardo, 2014; Basabe et al., 2018; Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018; Sánchez y Polga-Hecimovich 2019).

A partir de la construcción de una base de datos inédita de las trayectorias de 230 ministros ecuatorianos que dejaron el cargo entre 2000-2017 se responde dos preguntas de investigación: ¿qué tan común son las trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador?, ¿los capitales individuales explican dichas trayectorias pos-ministeriales? En esta investigación la variable dependiente presenta dos mediciones: la trayectoria privada general y la trayectoria empresarial. Aunque ambas hacen alusión a la circulación de lo público a lo privado, el primer tipo recoge todas las situaciones de circulación posterior hacia el sector privado en general, incluido los cargos en docencia privada y práctica jurídica. En cambio, el segundo tipo se centra solo en aquellas situaciones donde el ministro asumió empleos en el sector privado exclusivamente empresarial.

Los hallazgos de esta investigación muestran que en Ecuador el 67% de los cargos ministeriales al salir del gabinete desarrollan una trayectoria privada general. Junto a esto, se evidencia que el 50% de los ministros circula hacia cargos empresariales. Esto sugiere que las trayectorias pos-ministeriales privadas en lugar de ser una excepción son un comportamiento cotidiano entre los ministros de Estado ecuatorianos.

Los resultados de las regresiones logísticas anidadas por gobierno revelan que los capitales individuales tienen un impacto explicativo relevante en los dos tipos de trayectorias. Así pues, la permanencia en el cargo, estar afiliado al partido del presidente y ser abogado son variables estadísticamente significativas que explican la trayectoria privada general. Mientras que la permanencia en el cargo y la profesión de abogado explican la trayectoria empresarial. Adicionalmente, la experiencia empresarial previa explica ambas trayectorias, mientras que el género del ministro es relevante para explicar la trayectoria privada general.

Estos resultados evidencian un claro nexo entre la política y el sector privado para el caso ecuatoriano. Esto tiene varias implicancias para la democracia. Por un lado, porque la recurrente vinculación entre lo público y lo privado puede poner en entredicho la autonomía de la política, la imparcialidad de las decisiones públicas y quebrantar el ideal democrático de igualdad (Przeworski, 2010; Alcántara, 2012; Palanza, 2018; Weber, 1993; Mazzuca y Munck, 2021). Por otro lado, porque este tipo de comportamiento pos-ministerial puede traer aparejado, al corto o mediano plazo, riesgos como el conflicto de intereses, la captura estatal y el clientelismo político de élites económicas no democráticas (Transparencia Internacional, 2010; Schneider, 2013; Castellani, 2018; Durand, 2019).

El artículo está estructurado en cinco apartados. En el primero se analiza la literatura especializada sobre carreras político-profesionales posteriores, la cual permite identificar las variables que inciden en el comportamiento ministerial. En el segundo se postula la propuesta teórica e hipótesis de estudio. En el tercero se detallan las consideraciones metodológicas que guían esta investigación. En el cuarto se presentan los resultados descriptivos y los hallazgos de los modelos de regresión logística anidados por gobierno. Por último, se cierra esta investigación con diversas conclusiones y futuras líneas de investigación.

## **Marco Explicativo Para Las Trayectorias Posteriores Privadas De Los Ministros**

Un enfoque integral de las carreras posteriores de los ministros debe analizar como la ambición, la oportunidad y, esencialmente, los recursos de capitales dan forma a la probabilidad de que los miembros del gabinete se proyecten hacia una segunda carrera en el sector privado (Nicholls, 1991; Dörrenbächer, 2016; Würfel, 2017; Clavera y Verge, 2015; Musella, 2020; Maillet et al., 2016).

La ambición ha sido considerada la fuente de la política y el principal aliciente para comprender que las carreras político-profesionales no avanzan caó-

ticamente. Esto permite asumir que los políticos impulsados por la ambición de maximizar su poder, renta y prestigio, deciden cuándo buscar un cargo y qué cargos buscar en función de sus percepciones de la estructura de oportunidades. En consecuencia, la interacción entre la ambición y la oportunidad es esencial para entender el comportamiento estratégico de los cargos ministeriales, quienes evalúan los costos y beneficios del servicio en el gabinete para su futura carrera. De esta manera, debido a la alta fluctuación del cargo y las limitadas oportunidades de ascenso, dichos personeros políticos tienen los incentivos necesarios para usar sus posiciones ministeriales como trampolín para proyectarse hacia cargos privados (Schlesinger, 1966; Blondel, 1991; Borchert, 2003; Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018).

Investigaciones recientes han identificado, en consonancia con la teoría sociología de Bourdieu (1986), que los políticos acumulan múltiples tipos de capitales susceptibles de ser rentabilizados en el sector privado. Estos capitales hacen referencia a la pluralidad de recursos que se originan en el interior y exterior del campo político, siendo reconocidos como valiosos por todos aquellos agentes que habitan el campo y por quienes analizan y comentan la vida política. Dichos recursos son sumamente relevantes, pues dependiendo de la cantidad y naturaleza del capital disponible, los actores contarán con diferentes oportunidades de ascenso político-profesional para la consecución de sus ambiciones personales. Los capitales que cobran mayor relevancia en esta literatura son aquellos de naturaleza política y educativa (Joignant, 2012; Barragán, 2016; Baturo y Arlow, 2018; Claessen et al., 2021).

De esta manera, una de las razones por la que los ministros asumen cargos en el sector privado es porque sus empleadores aprecian el capital político acumulado, ya que esto permite el acceso a una agenda de contactos políticos poderosos, el uso discrecional de recursos, contactos de lobby y la capacidad para influir en la formulación de políticas públicas. Uno de los capitales políticos más importantes es el tipo de cartera ministerial que maneja un ministro. Este factor es crucial debido a que el valor de una cartera difiere según su naturaleza (Altman, 2008; Camerlo y Martínez-Gallardo, 2022; Albala et al., 2023). Diversos trabajos encuentran que manejar carteras vinculadas a los negocios, que contratan frecuentemente al sector privado o lo regulan, crea mayores oportunidades para circular hacia un empleo en la esfera privada (Cingano y Pinotti 2009; Claveria y Verge, 2015; Dörrenbacher, 2016; Musella, 2020). Por consiguiente, se entiende que los portafolios como economía, obras públicas, energía, comunicaciones, salud, industria, entre otras, serán mejor valoradas y apreciadas por la esfera privada.

En cambio, carteras de corte social o político donde los ministros tienen poco contacto con industrias clave, lobby, visibilidad y contactos serán menos atractivas para la empresa privada, pues dicho político no se convierte en un negocio rentable. La experiencia política acumulada en otros cargos de elección o

designación también explican los patrones de carreras posteriores. Esta acumulación de experiencia política dota al individuo de conocimiento especializado, de habilidades en el ámbito de la negociación y el debate, de la gestión de la crisis o de situaciones de conflicto, fomenta las habilidades de comunicación y del trato con la opinión pública, del manejo de equipos humanos y de la posesión de una agenda de contactos públicos que facilitan su introducción en redes políticas donde existen otras oportunidades de cargos públicos (Joignant, 2012; Barragán, 2016; Bucur, 2020). Por lo tanto, es probable que la experiencia política acumulada se traduzca en una mayor profesionalización de la política.

De igual manera, el capital educativo es un aliciente de contratación profesional. Así, un alto nivel educativo o ciertas profesiones de prestigio pueden tener impacto en las posibilidades de proyección hacia el ámbito privado. En particular, la educación relacionada con los negocios, como los títulos de derecho o economía, son un punto a favor para que un ministro goce de ofertas laborales en el sector empresarial, pues los profesionales de dichas ramas están familiarizados con los códigos legales, éticos y los parámetros técnicos que se manejan en el sector privado. A su vez, cuentan con habilidades de liderazgo y conocen las formas más efectivas de convencer a otros políticos y manipular la formulación de políticas públicas. En general, el enfoque de capitales ha sido utilizado para explorar los patrones de carreras posteriores, pues dichos recursos sirven como herramientas para fomentar la profesionalización de la política o, en su lugar, ser credenciales importantes para comenzar una nueva vida en la esfera privada (Alcántara, 2012; Maillet et al., 2016; Olivares, 2022; Albala et al., 2023).

Ahora bien, si los capitales individuales mencionados influyen en las trayectorias posteriores, la experiencia previa en otras esferas profesionales también genera impacto en dicho comportamiento. Así, diversos estudios han evidenciado que la experiencia previa en comités empresariales, juntas corporativas o cargos privados pueden estructurar las ideas y creencias de los sujetos mediante procesos de socialización y dar forma a los intereses de las personas en el presente y el futuro (Adolph, 2013). Asimismo, estos individuos gozan de redes de contactos familiares y vínculos empresariales que configuran una red de oportunidades laborales futuras en el sector privado (Cohen, 1986; Castellani, 2018; Claessen et al., 2021; Würfel, 2017; Castellani y Dulitzky, 2018; Maillet et al., 2019).

Además de los elementos mencionados, la literatura especializada ha especificado que diversas variables institucionales son relevantes para el desarrollo de carreras posteriores. Por ejemplo, destacan factores como el tipo de gobierno, el sistema electoral, la estabilidad gubernamental o la estructura institucional. Estas variables permiten fomentar la profesionalización de la política y la consecución de carreras político-profesionales de largo plazo (Jones et al., 2002; Samuels, 2003; Palanza, 2018). Así pues, el desarrollo profesional en el ámbito privado, a su vez, trae aparejado el desarrollo de vínculos que permitir

gozar del patrocinio político, el cual brinda oportunidades laborales a nivel nacional, sub-nacional o de partido (Basabe et al., 2018; Mazzuca y Munck, 2021; Barragán y Benito, 2022).

Finalmente, otros rasgos sociodemográficos también han recibido atención, por ejemplo, el género y edad de los políticos. En particular, respecto al género se considera que la relativa privación de capital político de las ministras, junto a la homofilia, los estereotipos sobre la competencia y liderazgo, las paredes de cristal y una cultura corporativa hostil al género perpetúan la sub representación de las mujeres en el sector privado. (Clavería y Verge, 2015; O'Brien y Reyes-Housholder, 2020; Claessen et al., 2021).

## Propuesta Teórica e Hipótesis de Trabajo

Este artículo pretende responder dos preguntas centrales: ¿qué tan común son las trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador?, ¿los capitales individuales explican esas trayectorias? Por consiguiente, la variable dependiente presenta dos mediciones: trayectoria privada general y trayectoria empresarial.

Ambas trayectorias recogen información sobre la circulación de los ministros hacia el ámbito privado. No obstante, el primer tipo hace referencia a todas las situaciones en las que el ministro al dejar el cargo en el gabinete circula hacia cualquier tipo de empleo en la esfera privada, incluida la docencia privada y práctica jurídica. En cambio, el segundo tipo se centra solo en aquellas situaciones donde el ministro al salir del gabinete ocupa empleos en el sector empresarial, es decir, se sabe que forma parte de juntas directivas corporativas, trabaja como director ejecutivo o tiene cargos en negocios de consultoría. Se debe matizar que el concepto de trayectoria empresarial es un subtipo disminuido de la primera, por ello, cualquier caso de trayectoria empresarial también es un caso de trayectoria privada general (Collier y Levitsky, 2009; Würfel, 2017; Baturo y Arlow, 2018; Maillet et al., 2019).

La literatura especializada ha evidenciado que el sector privado está interesado en políticos de alto perfil entre sus filas porque conocen las formas más efectivas para influir en la formulación de políticas públicas, cuentan con contactos importantes, experiencia especializada y tienen la capacidad de manipular la decisión estatal (Cohen, 1986; Nicholls, 1991). Sin embargo, vale matizar que solamente algunos ministros tendrán oportunidades reales de ser captados por el mercado privado. Dichos individuos son aquellos que gozan de ciertos capitales individuales que pueden ser rentabilizados fuera del ámbito público.

De acuerdo con la literatura especializada, las carteras ministeriales vinculadas al ámbito de los negocios son elementos que brindan credenciales suficien-

tes para comenzar una segunda vida fuera del gabinete. Esencialmente, el valor que las empresas dan a los diversos portafolios reside en el poder de mercado de dichas carteras, es decir, en su capacidad de contratar bienes y servicios y regular al sector privado (Altman, 2008; Cingano y Pinotti 2009; Dörrenbächer, 2016). Por ende, las carteras del área económica que generalmente tienen asignado amplios presupuestos y ostentan mayor influencia en determinadas políticas públicas serán más valiosas para el sector privado. Por lo tanto, se plantea que:

- **H1.** Los ministros que regulan carteras económicas tienen mayor probabilidad de desarrollar posteriormente una trayectoria privada general y empresarial.

Los ministros también acumulan capitales políticos que fomentan la profesionalización de la política. En este sentido, la duración del mandato ministerial y la afiliación al partido del presidente son factores cruciales. Diversos trabajos evidencian que una mayor duración en el cargo político puede alentar el desarrollo de carreras políticas estables. Además, como argumenta la literatura, la profesionalización de la política puede ir de la mano de una carrera estática o progresiva hacia esferas subnacionales o partidistas (Jones et al., 2002; Samuels, 2003).

En la misma línea, los políticos con afiliación partidista y, esencialmente, en contacto directo con el primer mandatario tendrán a su disposición el patrocinio político del partido al que pertenecen. Dicho patrocinio proporciona vínculos con fundaciones políticas o asociaciones públicas donde hay puestos atractivos disponibles (Bucur 2020; Palanza, 2018; Olivares, 2022). En cambio, en el sector privado el patrocinio político no suele tener importancia, más bien son las conexiones empresariales o familiares las que importan (Schneider, 2013). Por consiguiente, se plantea que:

- **H2.** Los ministros con capitales políticos, permanencia en el cargo y afiliación al partido del presidente, tienen menor probabilidad de desarrollar posteriormente una trayectoria privada general y empresarial.

El capital educativo también es una credencial importante para circular hacia el sector privado. Los futuros empleadores están más interesados en políticos de alto perfil educacional y con profesionales relacionadas con el mercado, ya que dichos personeros políticos estarán familiarizados con las estrategias empresariales, ostentan habilidades de liderazgo y conocen los códigos legales y éticos que impregnan en el mercado privado (Alcántara, 2012; González-Bustamante y Garrido-Vergara, 2018). De ahí que sea interés comprobar si:

- **H3.** Los ministros con profesiones de prestigio, economista o abogado tienen mayor probabilidad de desarrollar posteriormente una trayectoria privada general y empresarial.

Aunque en esta investigación se otorga importancia a los capitales individuales, no se excluye otros factores relevantes que inciden en los patrones

de carreras posteriores. Así, los ministros con experiencia empresarial previa tienen mayor posibilidad de proyectarse hacia lo privado, ya que cuentan con el conocimiento, redes familiares y empresariales que facilitan su acceso a cargos futuros fuera del ámbito público. Por ende, esta socialización privada sea en consorcios empresariales u organizaciones financieras condiciona las preferencias y ambiciones presentes y futuras de estos individuos (Adolph, 2013; Schneider, 2013; Würfel, 2017; Mailliet et al., 2019; Baturó y Arlow, 2018). Por lo tanto, se supone que:

- **H4.** Los ministros con experiencia privada previa tienen mayor probabilidad de desarrollar posteriormente una trayectoria privada general y empresarial.

Como en todo momento se da una retroalimentación entre variables individuales e institucionales, es necesario incluir ciertas variables como controles. Por ejemplo, se debe considerar si la estabilidad del gobierno de turno determina las carreras posteriores privadas. Este punto resulta importante porque, si bien el mandato presidencial es rígido en las democracias presidencialista, las situaciones de interrupción presidencial o convulsión política pueden afectar al desarrollo de la carrera tanto del presidente como de su gabinete ministerial (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018; Basabe et al., 2018; Barragán y Benito, 2022).

Finalmente, también es necesario considerar al género del ministro en el análisis debido a que el marcado sesgo de género en el Poder Ejecutivo y las disparidades en la acumulación de capital político prestigioso ponen en desventaja a las ministras, quienes tienen escasas oportunidades de acceder a cargos privados de gran relevancia (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2016; O'Brien y Reyes-Housholder, 2020; Paxton et al., 2021).

## Consideraciones Metodológicas

Según datos de Martínez-Gallardo (2014) y Camerlo y Martínez-Gallardo (2018), el mandato ministerial promedio en América Latina es relativamente corto en comparación con el mandato de los ministros estadounidenses. La evidencia muestra que la variación entre países es muy grande, con ministros de Estados Unidos, Costa Rica y Chile que tienden a durar mucho más en sus cargos que los ministros de Ecuador y Perú.

En las últimas décadas, ha surgido una rica literatura que investiga los patrones de carrera post-ministerial, esencialmente en las democracias donde la permanencia ministerial es relativamente estable (Clavera y Verge, 2016; Dörrenbacher, 2016; Mailliet et al., 2016; Castellani y Dulitzky, 2018). Sin embargo, aún son escasos los estudios que analizan descriptiva y causalmente las trayectorias posteriores en países donde la duración ministerial es extraordinariamente baja.

Para llenar este vacío, este artículo utiliza un diseño de investigación dentro del caso (Gerring, 2006). De esta manera, toma a Ecuador como unidad de análisis, pues el país andino presenta el promedio más bajo de duración ministerial en América Latina. Como casos dentro de la unidad se toma a los ministros ecuatorianos que fueron los titulares de las carteras ministeriales que han mantenido su presencia a lo largo del tiempo, no se profundiza en el valor de los portafolios para dicha selección (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2022).

Este estudio es de carácter diacrónico, abarcando un período de 18 años, entre 2000 hasta 2017. Optamos por iniciar el análisis en el año 2000, en concreto, desde la Presidencia de Gustavo Noboa. Se toma como punto de partida dicho año debido a la falta de disponibilidad de información a medida que se retrocede en el tiempo. Después de estas especificaciones, se tiene un total de 230 ministros para el período 2000 a 2017 en Ecuador (Tabla 1). La información se obtuvo de la base de datos para Ecuador del Presidential Cabinets Project (Basabe et al., 2019) y de la base de datos del *Central Intelligence Agency* (2022).

**Tabla 1. Número de observaciones por periodo de gobierno**

Periodo	Gobierno	Número de ministros	Porcentaje
2000-2003	Gustavo Noboa	31	13,48%
2003-2005	Lucio Gutiérrez	46	20%
2005-2007	Alfredo Palacio	34	14,78%
2007-2009	Rafael Correa I	37	16,09%
2009-2013	Rafael Correa II	41	17,83%
2013-2017	Rafael Correa II	41	17,83%
2000-2017	Total	230	100%

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.

## Operacionalización y Medición de variables

Para la operacionalización de la variable dependiente se requiere especificar dos aristas claves. Primero, para evidenciar si el ministro después de dejar el cargo circula hacia el sector privado se captura información sobre todos los cargos posteriores ejercidos en un periodo máximo de tiempo de cinco años. Segundo, siguiendo a Mailliet et al. (2016, 2019), Baturo y Arlow (2018), se establece una codificación dicotómica de cargos públicos y cargos privados. Como cargos públicos se consideran a todos aquellos ejercidos en el Estado, en todos los niveles administrativos de los distintos poderes. Asimismo, se incluyen todos los trabajos en organizaciones internacionales, empresas estatales y universidades públicas. Como cargos privados se consideran a todos los cargos en el sector privado: em-

presas privadas nacionales y extranjeras, centros de estudios, bufetes de abogados, universidades privadas y negocios de consultoría.

En definitiva, la variable dependiente se mide mediante dos tipos de trayectorias: trayectoria privada general y trayectoria empresarial, para estimarlas se aplica las definiciones y parámetros previamente mencionados. Por lo tanto, la trayectoria privada general se codifica como (0) cuando durante los cinco años posteriores al cargo, el ministro ocupa cargos solo en el sector público y (1) si el político circula hacia cualquier cargo en el sector privado. En cambio, la trayectoria empresarial se codifica como (0) cuando en función de los cinco años posteriores al cargo se observa que el ministro no ejerce empleos de naturaleza empresarial y (1) cuando sí ocupa cargos empresariales, como formar parte de juntas directivas corporativas, trabajar como director ejecutivo o en negocios de consultoría.

Las variables independientes se miden en consonancia con la literatura especializada. Por consiguiente, cuando el ministro gestiona una cartera ministerial económica se codifica como (1) y (0) cuando no lo hizo. Aquí se asume que las carteras ministeriales económicas son aquellas que tienen poder de mercado, contratan frecuentemente con el sector privado o lo regulan. Por ello, portafolios como economía, obras públicas, energía, comunicaciones, salud, industria, entre otras, entran en dicha categoría (Altman, 2008; Joignant, 2012). La permanencia en el cargo ministerial es una variable continua que se mide por el número de meses como titular de una cartera ministerial (Martínez-Gallardo, 2014; Basabe et al., 2018). La afiliación al partido del presidente se codifica como (0) cuando el individuo no tiene afiliación partidista o no está vinculado al partido del primer mandatario y (1) cuando sí lo está (Dörrenbächer, 2016; Würfel, 2017).

Para analizar el capital educativo se toma en cuenta dos profesiones de prestigio: economista y abogado. Ambas se configuran como variables dicotómicas (Alcántara, 2012; González-Bustamante y Garrido-Vergara, 2018). La experiencia privada previa tiene el mismo matiz temporal que la variable dependiente, por ello, se captura información de todos los cargos previos, públicos y privados, ejercidos en un periodo máximo de tiempo de cinco años antes de su ingreso en el gabinete. Esta variable se codifica como (0) cuando el individuo no trabajó en ninguna área del mercado privado y (1) cuando si lo hizo (Maillet et al., 2016; Baturó y Arlow, 2018). La duración del mandato de gobierno es una variable continua que se mide en meses. El género del ministro se codifica como (0) igual a “Hombre” y (1) igual a “Mujer” (Clavería y Verge, 2015; Claessen et al., 2021). Los datos para la construcción y medición de todas las variables provienen de las hojas de vida, las páginas oficiales de las instituciones del Estado, bases de datos de centros académicos, publicaciones especializadas, biografías y hemeroteca.

La presente investigación parte con un análisis de estadística descriptiva para responder a la pregunta ¿qué tan común son las trayectorias pos-ministe-

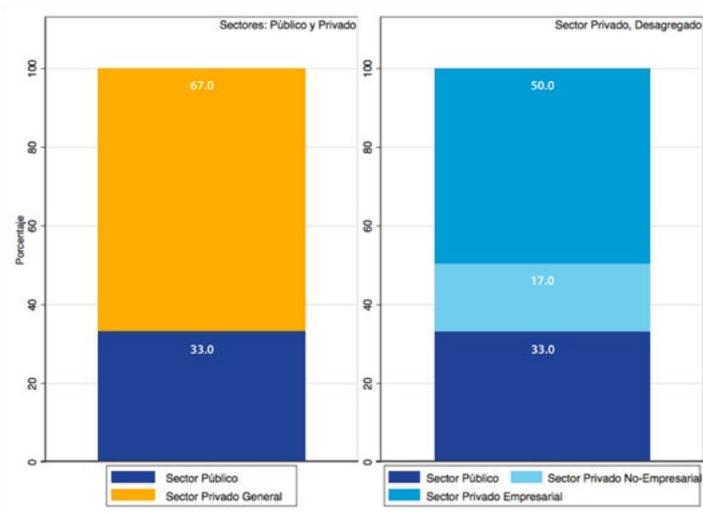
riales privadas en Ecuador? Posteriormente, las hipótesis planteadas se prueban mediante el uso de modelos de regresión logística que se ajustan mejor cuando la variable dependiente es de naturaleza dicotómica (Wooldridge, 2013). Los respectivos hallazgos permiten determinar si los capitales individuales explican las trayectorias pos-ministeriales privadas en el país andino.

## Resultados

### Análisis Descriptivo

Los datos de la Figura 1 corresponden al volumen de trayectorias tanto públicas, privadas y empresariales. La evidencia empírica ofrecida da cuenta que las trayectorias pos-ministeriales hacia el ámbito privado general y empresarial no sólo son frecuentes, sino que constituyen un patrón de comportamiento mayoritario en la vida política ecuatoriana. Del total de ministros examinados, el 67% se proyecta al sector privado en general y solo el 33% desarrolla una carrera netamente pública. Al centrar el análisis en el sector privado, se observa que el 50% de los ministros circula hacia el mercado empresarial. Estos hallazgos presentan valores superiores al porcentaje de ministros que se proyectan hacia la esfera privada en las democracias occidentales avanzadas (Claveria y Verge, 2015; Dörrenbächer 2016). Sin embargo, están en consonancia con los hallazgos del caso chileno (Maillet et al., 2019).

Figura 1. Trayectorias político-profesiones de los ministros



Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.

Por su parte, la Tabla 2 revela las concentraciones de carreras pos-ministeriales en función del área de especialización del portafolio. Los datos muestran que gran parte de los ministros que gestionan carteras de corte económico circularon hacia cargos privados (70,9%) y empresariales (62,1%). Los datos también revelan que solo el 36,5% de los titulares de otras carteras ministeriales permanecieron en el ámbito público, mientras que 63,5% se proyectó hacia la esfera privada y el 39,1% al ámbito empresarial. Estos resultados evidencian que los ministros ecuatorianos prefieren continuar su vida profesional en el mercado privado y empresarial.

Estos hallazgos son cruciales para entender la direccionalidad de las ambiciones futuras de los ministros y los peligros subyacentes que trae aparejado este nexo entre lo público y lo privado. En este sentido, uno de los principales riesgos tiene que ver con el denominado soborno diferido (Schneider, 2013), el cual se produce cuando un determinado funcionario público brinda beneficios particulares a un actor privado durante el ejercicio de su cargo con el fin de obtener beneficios personales en el futuro. Cuando existe una influencia indebida a favor de determinados intereses, el resultado es que las decisiones políticas puedan no ser tomadas en función del interés general o incluso ser extremadamente perjudiciales para este. Además de poner en entredicho la imparcialidad de las decisiones públicas y el ideal democrático de igualdad política (OCDE, 2009; Transparencia Internacional 2010; Przeworski, 2010; Castellani, 2018; Mazzuca y Munk, 2021).

**Tabla 2. Trayectorias posteriores dominantes por tipo de cartera ministerial**

Tipo	Total	Trayectoria pública	Trayectoria privada general	Trayectoria empresarial
Económica	47% (103)	29,1% (30)	70,9% (73)	62,1% (64)
Otros	53% (115)	36,5% (42)	63,5% (73)	39,1% (45)
Total	100% (218)	31,3% (72)	63,4% (146)	47,3% (109)

*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

Tal como lo plantea Blondel (1991) y Nicholls (1991), ser ministro es la cúspide de la carrera política y es de hecho una carrera tout court. Ante dicha situación, gran parte de los políticos deciden comenzar una segunda carrera en el ámbito privado. Al igual que los estudios para las democracias avanzadas (Clavería y Verge, 2015), en el caso ecuatoriano se observa que los ministros con poca duración en el gabinete desarrollan trayectorias posteriores privadas (Tabla 3). Estos datos también revelan que una mayor permanencia en el cargo fomenta la profesionalización de la política y la creación de redes político-profesionales.

Estos hallazgos dan evidencia de la necesidad de hacer de la política una profesión, ya que la poca permanencia en el cargo puede ser un incentivo sufi-

ciente para quebrantar la autonomía de la política e imparcialidad de las decisiones públicas (Weber, 1993).

**Tabla 3. Trayectorias posteriores dominantes por duración del mandato**

Tipo	Total	Trayectoria pública	Trayectoria privada general	Trayectoria empresarial
Promedio	13,3	15,9	12,6	12,1
Min.	0,1	0,5	0,1	0,8
Max.	48,7	48,7	43,5	43,5
Obs.	230	72	142	109

*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

En esta misma línea, la Tabla 4 revela que gran parte de los ministros afiliados al partido del presidente se decantan por una carrera política, mientras que aquellos sin vínculos partidistas desarrollan trayectorias pos-ministeriales privadas. Esto se debe a que los individuos con capital político gozan de los beneficios que brinda el patrocinio político, por ejemplo, el acceso a empleos en fundaciones o instituciones públicas.

Al desagregar los datos por afiliación partidista, es interesante observar dos hechos claves. Primero, gran parte de los ministros analizados son independientes (38,5%). De estos, el 81% se proyecta al sector privado general y el 66,7% circula hacia el ámbito empresarial. Segundo, 49,1% de los ministros militaron en el Movimiento Alianza País (AP). Esto es importante porque desde 2007 el único cambio notorio en los gabinetes ecuatorianos fue que el presidente Rafael Correa optó por la rotación ministerial en lugar de la remoción. A pesar de ello, estos ministros aún presentan altos porcentajes de trayectorias posteriores privadas.

**Tabla 4. Trayectorias posteriores dominantes por Afiliación política**

	Total	Trayectoria pública	Trayectoria privada general	Trayectoria empresarial
<b>Afiliación al partido del presidente</b>				
No	45% (98)	20,4% (20)	79,6%(78)	61,2% (60)
Si	55% (120)	43,3% (52)	56,7%(68)	40,8% (49)
<b>Afiliación por partido político</b>				
Independientes	38,5% (84)	19% (16)	81% (68)	66,7% (56)
PSC	1,4% (3)	0% (0)	100% (3)	0% (0)
PK	1,8% (4)	25% (1)	75% (3)	25% (1)
PSP	5,5% (12)	33,3% (4)	66,7% (8)	58,3% (7)

AP	49,1% (107)	45,8% (49)	54,2% (58)	37,4% (40)
Otros	3,7% (8)	25% (2)	75% (6)	62,5% (5)
	100% (218)	33% (72)	67% (146)	50% (109)

*Nota. Partido Social Cristiano (PSC), Pachakutik (PK), Partido Sociedad Patriótica (PSP), Movimiento Alianza País (AP). Otros: Democracia popular (DP), Partido Roldosista ecuatoriano (PRE), Movimiento Popular Democrático (MPD), Izquierda Democrática (ID), Movimiento Esperanza, Transformación y Acción (META).*

*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

La Tabla 5 evidencia que los abogados (78,1%) y arquitectos (85,7%) se proyectan hacia cargos en el sector privado en general. Mientras que los ingenieros (69,2%) y arquitectos (85,7%) son los que más circulan hacia el ámbito empresarial. Esto se debe a que gran parte de los ministros con este perfil técnico se encuentran en carteras ministeriales vinculadas con el poder de mercado, que regulan grandes cantidades de dinero y donde se realizan cuantiosos contratos estatales, como el ministerio de Minas, Industrias y Obras Públicas.

A partir de estos hallazgos, cabe destacar que el mayor predominio de los abogados en las trayectorias pos-ministeriales privadas se debe a que estos profesionales conocen las reglas jurídicas y éticas que predominan en el mercado privado. A su vez, cuentan con habilidades en el ámbito de la negociación y el debate, la gestión de situaciones de conflicto, habilidades de comunicación y trato con la opinión pública (Alcántara, 2012; Barragán, 2016; Clavería y Verge, 2015; Bucur, 2020).

**Tabla 5. Trayectorias posteriores dominantes por capital educativo**

Profesiones	Total	Trayectoria pública	Trayectoria privada general	Trayectoria empresarial
Derecho	25,2% (55)	21,8% (12)	78,1% (43)	32,7% (18)
Economía	17,4% (38)	34,2% (13)	65,8% (25)	57,8% (22)
Ingeniería	23,9% (52)	25% (13)	75% (39)	69,2% (36)
Arquitectura	6,4% (14)	14,3% (2)	85,7% (12)	85,7% (12)
Otros	11% (24)	45,8% (11)	54,2% (13)	45,8% (11)
Total	100% (218)	33% (72)	67% (146)	50% (109)

*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

Además de los capitales individuales, la experiencia previa en esferas empresariales es crucial. Como revela la Tabla 6 gran parte de los ministros ecuatorianos son captados del ámbito público (68,8%) y solo el 31,2% viene del sector privado. No obstante, los datos revelan que una gran cantidad de ministros desarrollan trayectorias pos-ministeriales privadas. Asimismo, al evaluar la experiencia empresarial previa se observa que el 51% de los ministros carece de dicha experiencia, mientras que el 49% si ostenta procesos de socialización en espacios empresariales. Si bien no sorprende que exista un mayor predominio de trayectorias privadas entre los políticos que cuentan con vínculos empresariales, es interesante observar que más del 50% de ministros sin redes empresariales

previas usan su puesto en el gabinete para circular hacia el mercado privado en general y un 29% se proyecta hacia el mercado empresarial.

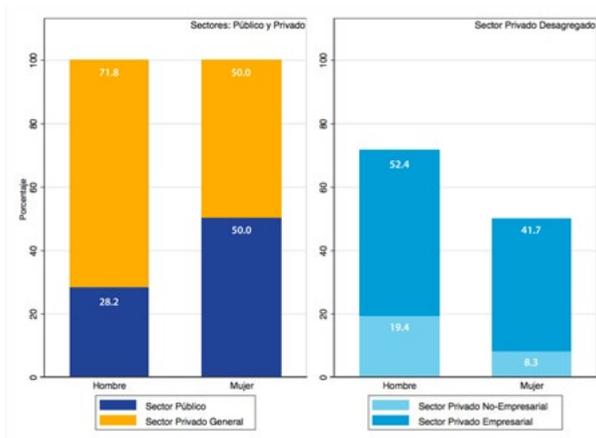
**Tabla 6. Trayectorias posteriores dominantes por Experiencia profesional previa**

	Total	Trayectoria pública	Trayectoria privada general	Trayectoria en presarial
<b>Último cargo antes del ministerio, por sector</b>				
Sector Público	68,8% (150)	42% (63)	58% (87)	38,6% (58)
Sector Privado	31,2% (68)	13,2% (9)	86,8% (59)	75% (51)
	100% (218)	33% (72)	67% (146)	50% (109)
<b>Experiencia empresarial previa</b>				
No	51% (111)	45% (50)	55% (61)	29% (32)
Si	49% (107)	20,6% (22)	79,4% (85)	71% (77)

*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

La Figura 2 brinda información sobre las trayectorias pos-ministeriales en función del género. Los datos revelan que más del 70% de los hombres desarrollan una trayectoria privada general y más del 50% asume cargos empresariales. En cambio, las mujeres se proyectan tanto hacia el ámbito privado como público. Sin embargo, solo el 41,7% de las ministras llega a cargos empresariales. Esto evidencia que las paredes de cristal, la homofilia, los estereotipos sobre la competencia y una cultura corporativa hostil al género son obstáculos que limitan el acceso de las ministras hacia empleos empresariales. Esto corrobora que el cargo ministerial sirve de trampolín para algunos y de obstáculo para otros (Rhode y Packel, 2014; Jaffé et al., 2019).

**Figura 2. Trayectorias político-profesionales dominantes por género**



*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

Como revela la Figura 3 en casi todos los periodos presidenciales ecuatorianos más de la mitad de los ministros al salir del gabinete desarrollan una trayectoria privada general y, de estos, un porcentaje muy elevado ocupan empleos empresariales. También destaca dos aspectos claves. Primero, hasta el año 2008 el diseño institucional ecuatoriano no regulaba la incompatibilidad de cargos posteriores. Por ello, mientras la media de la trayectoria privada general para los tres primeros gobiernos (Noboa, Gutiérrez y Palacio) es de 81,4%, para la década del Correísmo (2007-2017) la media disminuye a 54,8%, es decir, menos de 26,6 puntos porcentuales. Segundo, en los gobiernos con mayor turbulencia política (Gutiérrez) o que fueron la solución institucional a una crisis precedente (Noboa y Palacio), el porcentaje de ministros que circulan hacia lo privado supera el 70% y el porcentaje de los que se proyectan al ámbito empresarial es mayor al 54%. En cambio, durante el Correísmo, esencialmente durante el segundo mandato, las trayectorias pos-ministeriales privadas descendieron debido a que el presidente Correa optaba por la rotación de sus políticos entre los diversos cargos públicos (Basabe et al., 2018).

**Figura 3. Trayectorias político-profesionales dominantes por gobierno de turno**



*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

## Análisis Empírico

¿Los capitales individuales de los ministros explican las trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador? La Tabla 7 incluye los resultados de las estimaciones de las regresiones logísticas anidadas por gobierno teniendo en cuenta las covariables. En la columna 1 se ajusta el modelo en el que la variable dependiente toma el valor de (1) cuando un ministro circula hacia cualquier empleo en el sector privado. En la columna 2 la variable dependiente toma el valor de (1) cuando se sabe que el ministro al salir del gabinete asumió cargos en el sector exclusivamente empresarial.

**Tabla 7. Modelo de regresión logística ajustado por gobierno**

Variables Independientes	Modelo 1	Modelo 2
	Trayectoria privada general	Trayectoria empresarial
	Est. Coef	Est. Coef
Cartera del área económica	-0,06 (0,21)	0,48 (0,38)
Permanencia en el cargo	-0,03** (0,01)	-0,03** (0,01)
Afiliación al partido del presidente	-1,14** (0,37)	-0,54 (0,30)
Economista	0,30 (0,47)	0,12 (0,51)
Abogado	1,27** (0,48)	-0,76* (0,38)
Experiencia empresarial previa	1,44*** (0,42)	1,65*** (0,45)
Género (1=Mujer)	-0,66** (0,24)	-0,19 (0,39)
Duración del Gobierno	0,03 (0,03)	-0,00 (0,02)
Constante	-0,07 (0,84)	0,10 (0,66)
Log likelihood	-116,92	-121,08
Observaciones	218	218
AIC	243,84	252,17
BIC	260,76	269,09

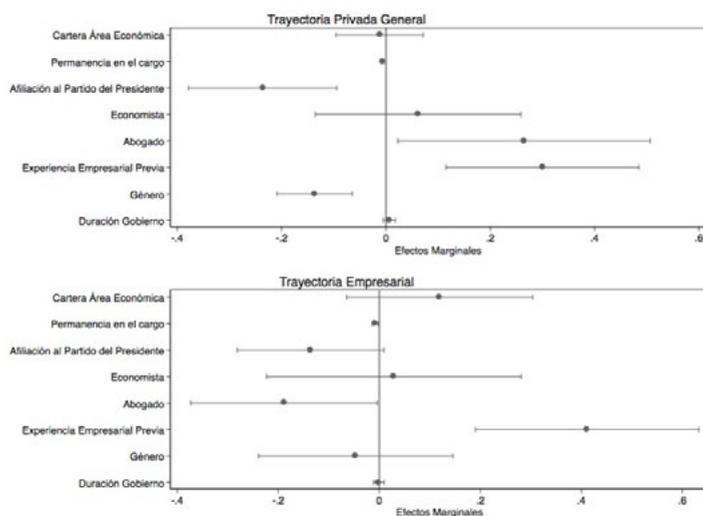
*Nota.* \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ . Los valores son los coeficientes; errores estándar en paréntesis.

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.

Los hallazgos del modelo 1 permiten confirmar que diversos capitales individuales influyen en la probabilidad de desarrollar una trayectoria pos-ministerial privada general. En consonancia con la literatura especializada, la variable permanencia en el cargo y la afiliación al partido del presidente son factores estadísticamente significativos. Así, los efectos marginales sugieren que cuando la permanencia aumenta en un mes, la probabilidad de que el ministro desarrolle este tipo de trayectoria disminuye en promedio 6,5%. Los efectos marginales también revelan que cuando un ministro está afiliado al partido del presidente en promedio la probabilidad de una trayectoria pos-ministerial privada general disminuye en 23,6%.

Respecto al modelo 2, de los capitales políticos solo la variable permanencia en el cargo es estadísticamente significativa. Por ende, los efectos marginales revelan que por el aumento de un mes en el cargo, la probabilidad de desarrollar una trayectoria empresarial descende en promedio 8,4%.

**Figura 4. Efectos marginales Fuente:**



*Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos recolectados.*

En general, estos hallazgos muestran la importancia de la profesionalización de la política y la importancia de esta para el fomento del compromiso institucional (Palanza, 2018), el cual tiene que ver con la voluntad de los políticos para defender sus derechos de decisión ante un escenario de preferencias indirectas. Por ende, a medida que se alarga el horizonte temporal de los ministros en el cargo o se estrechan los vínculos políticos, sus ambiciones futuras

se proyectan hacia el ámbito público. Esto puede genera —de alguna manera— que la formulación de políticas públicas no beneficie exclusivamente a determinadas élites económicas no democráticas. A su vez, contar con políticos profesionales permite reducir riesgos latentes como el conflicto de intereses, el lobby o la vulneración del ideal democrático de igualdad política (Przeworski, 2010; Mazzuca y Munck, 2021).

El capital educativo también marca la diferencia a la hora de proyectarse hacia una segunda carrera profesional en el mercado privado. Aunque la profesión de economista no tiene un impacto significativo en ninguno de los modelos, el ser abogado sí impacta en la probabilidad de desarrollar trayectorias pos-ministeriales privadas. Un hallazgo interesante es que si el ministro es abogado de profesión, esto aumenta en promedio la probabilidad de una trayectoria posterior privada general en 26,5%. Por el contrario, si un ministro es abogado se reduce en promedio la probabilidad de una trayectoria posterior empresarial en 18.9%.

Esta divergencia de hallazgos en los modelos se debe al hecho de que una gran cantidad de abogados circulan al ámbito privado general, es decir, regresan a su actividad privada en bufetes. Aunque no se presenta información sobre las causas y labores de los bufetes de abogados, la decisión de incluir a la práctica jurídica dentro de las trayectorias privadas se debe a que las firmas legales políticamente conectadas pueden rentabilizar sus vínculos políticos y, consecuentemente, producir potenciales conflictos de intereses o lobby oculto no regulado.

La Tabla 7 también revela que la socialización previa en esferas empresariales aumenta la probabilidad de circular hacia el sector privado. De acuerdo con la literatura especializada, se asume que esta experiencia previa estructura las ideas y creencias de los sujetos mediante procesos de socialización, la cual da forma a los intereses de los individuos en el presente y el futuro (Adolph 2013; Baturo y Arlow 2018; Maillat et al., 2016, 2019). Por ello, cuando un ministro ha vivido experiencias previas en esferas empresariales, la probabilidad de desarrollar una trayectoria posterior privada general aumenta en promedio 29,9%. Ante la misma situación, la probabilidad de una trayectoria empresarial aumenta en promedio 41,1%.

Estos hallazgos también llaman la atención sobre la importancia de fomentar la profesionalización política de los cargos de designación, esencialmente, porque al llegar al gabinete dichos personeros políticos pueden tener los incentivos suficientes para brindar beneficios particulares a sus redes empresariales. Por ende, en cierta medida, la baja eficacia de las políticas públicas en el caso ecuatoriano no tendría que ver con cuestiones institucionales, más bien sería debido a problemas generados por los gestores políticos y sus ambiciones privadas.

Por último, aunque la duración del gobierno de turno no es estadísticamente significativa en ningún modelo, la variable género del ministro sí impacta

en la probabilidad de desarrollar una trayectoria privada general. Los efectos marginales sugieren que ser mujer reduce en promedio la probabilidad de una trayectoria posterior privada general en 13.6%. Este hallazgo sugiere que las ministras no están exentas de la discriminación de género latente en el sector empresarial ecuatoriano (Coba, 2020; Armijos et al., 2020).

A su vez, muestra que la desigualdad de género tanto en el ámbito público como en el mercado privado perpetua la desvalorización del liderazgo femenino y la sistemática exclusión de las mujeres de los espacios de poder. Además, las escasas oportunidades laborales en el sector privado pueden ser, indirectamente, una de las razones de la sub-representación descriptiva de las mujeres en los cargos de designación (Clavera y Verge 2015; O'Brien y Reyes-Housholder, 2020; Paxton et al., 2021; Claessen et al., 2021).

## Conclusiones

Esta investigación ha buscado avanzar en la comprensión empírica de la vida después del gabinete en Ecuador. A partir de un diseño de investigación dentro del caso (Gerring, 2006), se analiza descriptiva y causalmente las trayectorias posteriores privadas de los ministros ecuatorianos que dejaron el cargo entre 2000-2017.

De todo el conjunto de datos, se evidencia que solamente el 33% de los ministros analizados desarrollan una trayectoria netamente pública y sorprendentemente el 67% se decanta por una trayectoria posterior privada general. De estos, el 50% presenta una trayectoria posterior empresarial. Esta evidencia empírica da cuenta que en Ecuador el nexo entre la política y el sector privado es una realidad, pues las trayectorias pos-ministeriales privadas en lugar de ser una excepción son el patrón de comportamiento más frecuente entre los ministros de Estado. Este resultado supera el volumen de ministros que circulan hacia lo privado en las democracias europeas, pero está en consonancia con los hallazgos de países como Chile, donde la duración del mandato ministerial es relativamente alta.

Al evaluar el impacto de las covariables en las trayectorias pos-ministeriales privadas se evidencia que ciertos capitales individuales impactan en la probabilidad de desarrollar posteriormente dichas trayectorias. En particular, la permanencia en el cargo ministerial y la afiliación al partido del presidente reducen significativamente la probabilidad de proyectarse hacia el mercado privado.

Estos resultados enfatizan la necesidad de fomentar la profesionalización política de los cargos de designación. Esta profesionalización es una manera de proteger a los políticos de influencias indebidas, al darles una forma de vivir de la política y no solo para la política, permitiéndoles actuar con independencia y sin preocuparse de su propia subsistencia. No obstante, la presencia recurrente de

cargos políticos entre las filas empresariales pone en entredicho la imparcialidad e integridad de las decisiones políticas. Además de cuestionar la supremacía de la política y la calidad de la representación en el Poder Ejecutivo.

Otro aspecto que permite proyectarse hacia la esfera privada es la profesión de abogado. Las diversas ramas del derecho ofrecen una mayor flexibilidad laboral y dotan de habilidades de oratoria, comunicación y gestión de crisis, a su vez, brindan conocimiento jurídico, ético y técnico que regula las relaciones económicas. Por una parte, aunque no se presenta información sobre las causas y labores de los bufetes de abogados, la decisión de incluir a la práctica jurídica se debe a que las firmas legales políticamente conectadas pueden rentabilizar sus vínculos para fomentar el lobby oculto no regulado. Por otra parte, la significancia estadística de la experiencia empresarial previa resulta trascendental para este estudio, pues la vinculación estrecha entre lo privado y lo público aumenta el riesgo de la influencia indebida a favor de determinados intereses particulares. Ante esta situación, las decisiones públicas pueden no ser tomadas en función del interés general o incluso ser extremadamente perjudiciales para este.

Por último, la significancia estadística del género de los ministros evidencia que la sistemática exclusión de las mujeres de las esferas de poder político hace que el cargo ministerial sea un trampolín para algunos y un obstáculo para otros.

Este trabajo ha dado evidencia relevante sobre la frecuencia y los factores explicativos de las trayectorias pos-ministeriales privadas en Ecuador. En futuras investigaciones se sugiere expandir el marco comparativo de las trayectorias ministeriales, permitiendo el estudio entre países y entre regiones. Asimismo, los mismos datos pueden ser explorados desde un enfoque de institucionalismo feminista o desagregando el análisis por sectores de política gubernamental, con el fin de identificar el volumen y dinámicas propias dentro de los portafolios donde la circulación hacia el mercado privado es extraordinariamente frecuente. Finalmente, integrar estos hallazgos con estudios cualitativos es uno de los desafíos pendientes.

## Referencias Bibliográficas

- Adolph, C. (2013).** *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality*. Cambridge University Press.
- Albala, A., Clerici, P., y Olivares, A. (2023).** Determinants of the cabinet size in presidential systems. *Governance*, 1–14. <https://doi.org/10.1111/govc.12803>
- Alcántara, M. (2012).** *El oficio del político*. Editorial Tecnos.
- Altman, D. (2008).** Political Recruitment and Candidate Selection in Chile, 1990 to 2006: The Executive Branch. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 241–270). Pennsylvania State University Press.
- Armijos, M., Camino, S., Pesantes, A., y Zambano, M. (2020).** *Perspectivas de género en los car-*

- gos directivos de las empresas ecuatorianas 2013-2018. ESAI, IPSOS, OPEV, SUPERCIAS.
- Barragán, M. (2016).** *La salida de la política. Iberoamericana: América Latina; España; Portugal*, 63(3), 227–231. <https://doi.org/10.18441/ibam.16.2016.63.227-231>
- Barragán, M., y Benito, A. (2022, mayo 15).** *Mandatos interrumpidos, ¿Carreras frustradas?*
- Basabe, S., Polga-Hecimovich, J., y Mejía-Acosta, A. (2018).** Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015). En M. Camerlo y M. Martínez-Gallardo (Eds.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas* (pp. 182–206). Routledge.
- Basabe, S., Ulloa, C., Polga-Hecimovich, J., y Mejía-Acosta, A. (2019).** PresCab\_BASIC\_Ecuador—Presidential Cabinets Project [Data set]. <https://doi.org/10.7910/DVN/WZZQJE>
- Baturo, A., y Arlow, J. (2018).** Is there a 'revolving door' to the private sector in Irish politics? *Irish Political Studies*, 33(3), 381–406. <https://doi.org/10.1080/07907184.2017.1365709>
- Blondel, J. (1991).** The Post-Ministerial Careers. En J. Blondel y J. Thiébaud (Eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe* (pp. 153–173). Palgrave Macmillan.
- Borchert, J. (2003).** Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective. En E. J. Borchert y J. Zeiss (Eds.), *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook* (pp. 1–25). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199260362.001.0001>
- Bourdieu, P. (1986).** The forms of capital. En J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241–258). Greenwood.
- Bucur, C. (2020).** Presidents and Cabinet Payoffs in Coalition Governments. *Political Studies Review*, 18(1), 30–52. <https://doi.org/10.1177/1478929919856875>
- Camerlo, M., y Martínez-Gallardo, C. (2018).** Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas. Routledge.
- Camerlo, M., y Martínez-Gallardo, C. (2022).** ¿Por qué son importantes los ministerios importantes? *Un marco de análisis. Política y Gobierno*, 29(1), 1–19. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1561>
- Castellani, A. (2018).** Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276, 48–61.
- Castellani, A., y Dulitzky, A. (2018).** The Reverse Revolving Door: Participation of Economic Elites in the Public Sector during the 1990s in Argentina. *Latin American Business Review*, 19(2), 131–156. <https://doi.org/10.1080/10978526.2018.1479641>
- Castellano, J. (2017).** *Estudio sobre las puertas giratorias en la administración general del Estado y el papel de la oficina de conflictos de intereses.* Fundación Hay Derecho.
- Central Intelligence Agency. (2022).** Chiefs of State and Cabinet Members of Foreign Governments [Data set]. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/world-leaders-1/>
- Cingano, F., y Pinotti, P. (2009).** Politicians at work: The private returns and social costs of political connections. *Journal of the European Economic Association*, 11(2), 433–465. <https://www.jstor.org/stable/24538799>
- Claessen, C., Bailer, S., y Turner-Zwinkels, T. (2021).** The winners of legislative mandate: An analysis of post-parliamentary career positions in Germany and the Netherlands. *European Journal of Political Research*, 60(1), 25–45. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12385>
- Clavería, S., y Verge, T. (2015).** Post-Ministerial Occupation in Advanced Industrial Democracies: Ambition, Individual Resources and Institutional Opportunity Structures. *European Journal of Political Research*, 54(4), 819–835. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12107>
- Coba, G. (2020).** Tres de cada 10 presidentes de empresas en Ecuador son mujeres. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/presidentes-empresas-ecuador-mujeres-estudio/>
- Cohen, J. E. (1986).** The dynamics of the Revolving Door on the FCC. *American Journal of Political Science*, 30(4), 689–708. <https://doi.org/10.2307/2111268>
- Collier, D., y Levitsky, S. (2009).** Democracy. Conceptual hierarchies in comparative research. En D. Collier y J. Gerring (Eds.), *Concepts and Method in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori* (pp. 269–288). Routledge.
- Dörrenbächer, N. (2016).** Patterns of post-cabinet careers: When one door closes another door opens? *Acta Política*, 51(4), 472–491.
- Durand, F. (2019).** Captura del Estado en América Latina. *Reflexiones teóricas.* Fondo Editorial de la PUCE.
- Escobar-Lemmon, M., y Taylor-Robinson, M. (2016).** *Women in Presidential Cabinets Power Players or Abundant Token?* Oxford University Press.

- Gerring, J. (2006).** Case study research: Principles and practices. Cambridge University Press.
- González-Bustamante, B., y Garrido-Vergara, L. (2018).** Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. *Política y Gobierno*, 25(1), 31–64. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60353523002>
- Jaffé, M., Rudert, S., y Greifeneder, R. (2019).** You should go for diversity, but I'd rather stay with similar others: Social distance modulates the preference for diversity. *Journal of Experimental Social Psychology*, 85.
- Joignant, A. (2012).** Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4), 587–618. <https://doi.org/10.22201/iiis.01882503p.2012.4.34445>
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, T., y Tommasi, M. (2002).** Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science*, 46(3), 656–669. <https://doi.org/10.2307/3088406>
- Maillet, A., González-Bustamante, B., y Olivares, A. (2019).** Public-Private Circulation and the Revolving Door in the Chilean Executive Branch (2000–2014). *Latin American Business Review*, 20(4), 367–387. <https://doi.org/10.1080/10978526.2019.1652099>
- Maillet, A., González-Bustamante, B., y Olivares, A. (2016).** ¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014). *Serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad No2016/07*.
- Martínez-Gallardo, C. (2014).** Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 3–38. <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600201>
- Mazzuca, S., y Munck, G. (2021).** A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America. Cambridge University Press.
- Müller-Rommel, F., Kroeber, C., y Vercesi, M. (2020).** Political careers of ministers and prime minister. En E. R. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, y F. Müller-Rommel (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (pp. 229–250). Oxford University Press.
- Musella, F. (2020).** Post-Executive Activities. En R. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, y F. Müller-Rommel (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (pp. 336–358). Oxford University Press.
- Nicholls, K. (1991).** The Dynamics of National Executive Service: Ambition Theory and the Careers of Presidential Cabinet Members. *Political Research Quarterly*, 44(1), 149–172. <https://doi.org/10.1177/106591299104400109>
- O'Brien, D. Z., y Reyes-Housholder, C. (2020).** Women and Executive Politics. En R. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, y F. Müller-Rommel (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Executive* (pp. 251–272). Oxford University Press.
- Olivares, A. (2022).** *Survival of Ministers and Configuration of Cabinets in Chile and Uruguay*. Springer.
- Palanza, V. (2018).** *Checking Presidential Power: Executive Decrees and the Legislative Process in New Democracies*. Cambridge University Press.
- Paxton, P., Hughes, M., y Barnes, T. (2021).** *Women, Politics, and Power*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Przeworski, A. (2010).** *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press.
- Rhode, D., y Packel, A. (2014).** Diversity on corporate boards: How much difference does difference make. *Delaware Journal of Corporate Law*, 39, 377–426.
- Samuels, D. (2003).** *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Sánchez, F., y Polga-Hecimovich, J. (2019).** Tools of Institutional Change under Post-Neoliberalism: Rafael Correa's Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 51(2), 379–408. <https://doi.org/10.1017/S0022216X1800072X>
- Schlesinger, J. (1966).** *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Rand McNally and Company.
- Schneider, B. R. (2013).** *Hierarchical Capitalism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Transparencia Internacional. (2010).** *Reglamentar el fenómeno de las puertas giratorias*. Transparencia Internacional.
- Weber, M. (1993).** *El político y el científico*. Alianza Editorial.
- Wooldridge, J. (2013).** *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Cengage Learning.
- Wüffel, M. (2017).** Life After the Bundestag: An Analysis of the Post-Parliamentary Careers of German MPs. *German Politics*, 27(3), 295–316.
- Xifra, J. (2023).** Puerta giratoria de salida en la Argentina. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), 87–106.

# Integrantes del Centro de Gobierno en Chile: Trayectorias, Capitales y características (1990- 2022)

## Hugo Jofré

Universidad San Sebastián  
Email: [Hugojoferrodriguez@gmail.com](mailto:Hugojoferrodriguez@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-0699-9301>

## Nicolás Villar Mena

Universidad de Chile  
Email: [nicolas.villar.m@gmail.com](mailto:nicolas.villar.m@gmail.com)  
<https://orcid.org/0009-0006-3773-7580>

## Resumen

La presente investigación busca analizar las trayectorias, los capitales y las características de los integrantes del Centro de Gobierno (CdG) en Chile en el periodo 1990-2022. Esta institución está conformada por ministerios claves y asesores del presidente de la República. Para esto, se construyó una base de datos propia con información pública de 5 presidentes, 77 ministros y 46 asesores ( $n = 123$ ) que formaron parte del CdG durante el periodo estudiado y se utilizaron 2 modelos de regresiones logísticas para evaluar la dotación de capitales en los distintos gobiernos. Se encontró que existen diferencias en los capitales que presentan ministros del CdG respecto a los asesores presidenciales y que la importancia de los capitales políticos variaría según la ideología del gobierno.

**Palabras clave:** centro de gobierno, capitales, teoría de élites, Chile.

# Members of the Center of Government in Chile: Trajectories, Capitals and characteristics (1990-2022)

## Abstract

This research seeks to analyze the trajectories, capitals and characteristics of the members of the Center of Government (CoG) in Chile in the period 1990-2022. This institution is made up of key ministries and advisors to the President of the Republic. For this, a proprietary database was built with public information of 5 presidents, 77 ministers and 46 advisors (n = 123) who were part of the CoG during the period studied and 2 logistic regression models were used to evaluate the endowment of capital in different governments. It was found that there are differences in the capitals presented by CoG ministers with respect to presidential advisers and that the importance of political capitals would vary according to the government's ideology.

**Keywords:** center of government, capitals, elite theory, Chile.



**Fecha recepción:** 03-04-2023

**Fecha aceptación:** 12-06-2023

“Estoy en el cargo porque el presidente me lo ha pedido; no estoy representando a un partido” (CNN Chile, 2023). Esta frase de Carolina Tohá —ministra del Interior del gobierno de Gabriel Boric— permite adentrarse en el proceso de conformación de los equipos de gobierno y los procesos de reclutamiento de las élites. En cada proceso electoral, elegidos presidente y los miembros del congreso, el nuevo ejecutivo debe nombrar a aquellos agentes que conformarán su gobierno, en especial a los integrantes del gabinete ministerial y a los asesores directos del presidente.

Conocer quienes nos gobernará —o las élites— despierta interés tanto para los actores políticos como para la ciudadanía. Las élites son un objeto de estudio desde hace más de un siglo; sin embargo, aún no existe claridad sobre la mejor forma de estudiarlas, generando alta heterogeneidad metodológica en su estudio (González-Bustamante, 2022a). Este difícil proceso de reclutamiento de élites para los cargos del ejecutivo —ministros y asesores— se encuentra marcado por distintos factores: institucionales, partidistas, de formación de los agentes, etc. Aunque, en último término, y siguiendo a Tohá, se trata también de confianzas a la hora de enfrentar los desafíos del gobierno.

En regímenes presidencialistas multipartidistas, los presidentes consideran distintos tipos de variables en su cálculo a la hora de convocar a sus equipos: lealtad hacia su figura, las negociaciones con los partidos de su coalición e incluso variables institucionales (Amorim Neto, 2006; González-Bustamante y Garrido-Vergara, 2018; Hernández, 2011; Inácio y Llanos, 2016; Martínez-Gallardo, 2014). Los presidentes no pueden gobernar solos y deben delegar poder en sus equipos de gobierno (Quiroz Flores, 2016). Es en ese contexto que en la presente investigación se estudia una institución clave para el cumplimiento de la agenda de los presidentes y el éxito de sus gobiernos: el Centro de Gobierno (en adelante CdG).

El CdG es una institución o grupo de instituciones que provee apoyo directo al ejecutivo o al presidente (Alessandro et al., 2013). La literatura tiene distintas aproximaciones, a partir de su organización y funciones (Egaña y Chateau, 2011), las políticas públicas en las que influye (Rozas-Bugueño y Martín, 2020) y los atributos de sus integrantes (Palacios y Jofré, 2016). Aquí, se busca comparar a los integrantes del CdG —ministros y asesores presidenciales— de dos coaliciones políticas desde el prisma de las élites.

Para avanzar en esa línea, se recurre al estudio de los capitales para caracterizar a los 77 ministros y 46 asesores ( $n = 123$ ), analizando sus trayectorias y en específico sus dotaciones de capitales. Se estudia el caso chileno entre 1990 y 2022, compuesto por siete gobiernos: cinco gobiernos de la coalición centroizquierdista Concertación y su sucesora Nueva Mayoría y de dos de la centroderechista Alianza y su continuadora Chile Vamos. Se desarrolla un análisis descriptivo de los integrantes del CdG en el periodo estudiado y se analiza la dotación de distintas especies de capitales en los gobiernos estudiados utilizando dos modelos de regresión logística.

El trabajo se divide en cinco apartados. El primero analiza la dimensión teórica de la investigación, con el fin de abordar nuestro objeto de estudio. El segundo apartado presenta la metodología del trabajo. A continuación, se presenta el caso chileno, enfatizando la composición de los CdG de los gobiernos estudiados. Posteriormente, en el apartado 4 se presentan los resultados y el análisis empírico. Por último, en el apartado 5 y final se presentan las conclusiones y reflexiones finales de la investigación.

## El Estudio De Las Élités y Los Procesos De Reclutamiento

Al estudiar las élites políticas, uno de los ejes está en el acceso a posiciones de poder. Desde los inicios de las teorías de élites, Mosca (1984) establecía una diferencia entre gobernantes y gobernados. Al ahondar en la literatura, las élites comenzaron a ser concebidas a partir de aproximaciones que recalaban la unidad de la élite (Mills, 1987) y otras que remarcaban su diversidad (Dahl, 1961), lo que dio pie a una escuela unitaria y otra pluralista (Joignant, 2009).

El estudio de las élites puede recurrir a distintas estrategias para su identificación: posicional (posiciones formales de los individuos), reputacional (las conexiones de los actores) y decisional (a partir de las decisiones de los actores) (Putnam, 1976). Garrido-Vergara (2013) plantea que estos grupos buscan diferenciarse del resto de la sociedad, situándose en la cúspide de las sociedades en las que están inmersas. Como plantean González-Bustamante y Luci (2021), los estudios de élites han ido evolucionando desde sus inicios con los postulados de Pareto, Mosca y Michels hasta llegar a esta tensión existente entre las tradiciones unitarias y pluralistas. Uno de los focos centrales es el estudio del reclutamiento de actores políticos.

En esa línea, el reclutamiento de agentes podría definirse como la selección de actores que cuentan con una motivación y posición social diferenciadora, que les permite acceder a posiciones privilegiadas en el campo político (Putnam, 1976). Una forma de adentrarnos en el reclutamiento puede ser el estudio de la formación de los gabinetes ministeriales en regímenes presidenciales, proceso marcado por variables individuales de dichos agentes, pero también por variables de carácter institucional (Siavelis y Morgenstern, 2008). Variables institucionales —como cambios en los sistemas electorales— pueden generar nuevos incentivos de los actores y en los factores que inciden en el éxito de candidatos (Cabezas et al., 2023) o modificar las dotaciones de capitales y perfiles de los agentes que componen espacios institucionales (Jofré, 2021).

En ese sentido, el trabajo de González-Bustamante (2022a) destaca que, en el contexto del estudio de las élites, es necesario diferenciar entre el acceso y la permanencia en determinado cargo. El autor menciona que, para cada uno de los tipos de estudios mencionados, es necesario encontrar técnicas cuantitativas adecuadas. Para el caso del acceso, es necesario contar con varianza en la variable dependiente, lo que en palabras del autor se traduce en individuos que accedieron o no a los cargos estudiados.

En este estudio nos proponemos analizar el comportamiento de la dotación de capitales dentro del CdG a partir de las diferencias que podrían existir en gobiernos de derecha o de izquierda, a partir de la creación de la asesoría presidencial, entre otros. En ese sentido, se recurre a la teoría de campos y capitales para hacerlo, ya que estas se han enfocado en describir y comprender las configuraciones de recursos, atributos y capitales que favorecen el acceso y, en consecuencia, el inicio de una carrera política (González-Bustamante, 2022a)

## **Los Gabinetes Ministeriales, el Centro de Gobierno y la Asesoría Presidencial**

La conformación de los gabinetes ministeriales responde a la necesidad de los presidentes de dotarse de equipos competentes. Olivares (2022) señala que su formación es una de las tareas más difíciles de los gobiernos, dadas las responsabilidades administrativas, el diseño de políticas y el diálogo con la prensa. Los ministros no son solo agentes que aconsejan a la cabeza del gobierno, también son agentes políticos que tienen agendas propias. Además, los ministros usan su tiempo en el cargo para mostrar sus destrezas y lealtad al presidente (Quiroz Flores, 2016).

Para Stein y Tommasi (2006), el éxito de las políticas públicas como el diseño de un gabinete no tienen una fórmula única, ya que las instituciones operan con actores con multiplicidad de intereses, afectando a las políticas y la conformación de gabinetes. Amorim Neto (2006) señala que la conformación de los gabinetes está condicionada por el entramado institucional, la forma de gobierno y los equilibrios políticos.

En los sistemas presidencialistas latinoamericanos el diseño de los gabinetes también busca consolidar las alianzas que permitan aprobar la agenda legislativa en el congreso (Martínez-Gallardo, 2014). Siavelis y Morgenstern (2008) recalcan que dicho proceso de reclutamiento también se ven marcados por variables partidistas. Los presidentes nombran sus gabinetes dependiendo de su estrategia para alcanzar sus objetivos de políticas: a través del proceso legislativo tradicional (*statutes strategy*), se nombra un gabinete afín a su mayoría partidista en el poder

legislativo. Si se busca gobernar mediante sus prerrogativas ejecutivas (*executive prerogative strategy*), nombrarán un gabinete menos partidista y más leal al presidente (Amorim Neto, 2006).

Otro aspecto central en el estudio de los gabinetes es el número de ministerios que lo conforman (Albala et al., 2023). Esta variable puede ser muy relevante para la caja de herramientas de los presidentes, ya que determina el tamaño de la cuota de poder que puede distribuir con sus compañeros de coalición. Con todo, para Albala et al. (2023) no hay evidencia que demuestre que el número de partidos de la coalición afecte significativamente el tamaño del gabinete ministerial, mientras que la inclusión de independientes baja el tamaño del gabinete.

Otro aspecto relevante es la participación de mujeres en los gabinetes ministeriales. Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) utilizan un enfoque de la oferta y demanda para analizar la presencia de mujeres en los gabinetes. En ese sentido, señalan que desde el lado de la oferta se encuentra la motivación de los candidatos y su capital político (recursos económicos, experiencia partidaria, credenciales académicas, etc.). Por el lado de la demanda, está condicionado por quien selecciona y decide las credenciales requeridas, por lo que existiría una suerte de función de beneficios políticos y costos de ingresar a determinados agentes. En ese sentido, en los últimos años se han generado una serie de reformas institucionales que contribuyan a fomentar la participación de mujeres en espacios de toma de decisión: leyes de cuotas para cargos legislativos (Jones et al., 2012) o mecanismos de paridad (Jofré, 2021).

Para el caso chileno existe literatura enfocada en los gabinetes: Arellano et al. (2018) analizan la rotación ministerial en Chile en el periodo 1830-1973 y Rehren (2019) estudia los gabinetes de Alessandri, Frei, Allende y Pinochet, señalando que los mandatarios buscan minimizar los desequilibrios con el Congreso y la coalición gobernante reclutando gabinetes homogéneos.

Cuevas et al. (2015), al caracterizar las trayectorias de los ministros entre 1990-2010, señalan que los actores políticos no construyen sus carreras o trayectorias en el vacío y la interacción con otros agentes resulta determinante. Es en ese contexto que estudiamos el CdG. Este provee apoyo directo al ejecutivo de un país (Alessandro et al., 2013). Los autores lo describen como el “motor” del gobierno o su “sistema nervioso central”. Además, enfatizan que no existiría un set único de instituciones que integran el CdG, por lo que recomiendan identificar las funciones, independiente del nombre o la ubicación dentro del entramado institucional. Sus primeros antecedentes estarían en la *Cabinet Office* (UK) y la *Executive Office of the President* (USA) (Milanesi y Gadea, 2017).

Según Guedes-Neto (2022), los CdG no emergen mediante una única trayectoria, dependiendo de las diferentes etapas históricas. Se trata de una instancia

dinámica y plural, reconociendo que pudiesen existir modelos similares de CdG tanto para democracias parlamentarias como presidencialismos, lo que reafirma su flexibilidad como espacio de asesoría. Guedes-Neto (2022) reconoce tres tipos de funciones dentro del CdG: i) mapeo, ii) monitoreo y iii) supervisión, lo que se asocia a procesos de mejoramiento de políticas públicas y provisión de bienes públicos por parte de las distintas administraciones.

En ese sentido, Milanesi y Gadea (2017) advierten que el CdG podría encarnar algunas tensiones en la “cúspide del gobierno”, dada la confluencia de elementos de carácter técnicos y políticos, además de la borrosa frontera entre ambos elementos. Los autores plantean sus funciones: i) planificación estratégica de las prioridades, ii) coordinación, asesoría y resolución de conflictos, iii) monitoreo y seguimiento de políticas, iv) comunicación estratégica, v) rendición de cuentas a los ciudadanos, vi) apoyo logístico y técnico y vii) asesoría jurídica.

Sobre el caso latinoamericano, Lanzaro (2016) señala que los “Centros presidenciales” son producto de la concentración de atribuciones en el ejecutivo. Son núcleos de distinto tipo —formales o informales—, que respaldan la labor del jefe del gobierno, reforzando sus recursos de poder, los flujos de información y comunicación, la coordinación y el control.

Coutinho (2018) describe la implementación del CdG en Argentina, denominado como Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). La JGM no depende solamente de las competencias formales, sino del lugar que los presidentes le otorgan, ejerciendo como un ministro coordinador con preeminencia sobre el resto de sus colegas. La autora señala que esta instancia fue evolucionando a lo largo del tiempo, incorporando cada vez mayor fortaleza institucional, agregando distintas secretarías bajo su supervisión.

Para el caso chileno, existe una serie de trabajos que abordan el CdG (Aninat y Rivera, 2009; Egaña y Chateau, 2011; Palacios y Jofré, 2016; Rozas-Bugueño y Martín, 2020; Viacava y Rosales, 2012; Villar, 2022). La consolidación de este espacio de asesoría tiene que ver con el monitoreo del programa de gobierno y el cumplimiento de las metas de la gestión gubernamental (Egaña y Chateau, 2011), pero también a partir de los déficits de coordinación estratégica al interior del gobierno y la falta de herramientas por parte de los ministerios encargados de dicha labor (Aninat y Rivera, 2009). Palacios y Jofré (2016) realizan una contribución al incorporar en su análisis a los asesores presidenciales para el caso chileno entre el año 2000 y 2014, lo que significa un avance y un matiz respecto al estudio de los gabinetes ministeriales.

Además de los ministros, el CdG incorpora a la asesoría presidencial. Lahe-  
ra (2005) caracteriza la asesoría presidencial a partir de su relación directa, frecuente y fluida con el presidente lo que les da legitimidad a sus integrantes y no la posición específica dentro de la burocracia. Siavelis (2010) describe a la insta-

lación de la asesoría presidencial en Chile —denominada como el “segundo piso” por su ubicación en el palacio de la Moneda— durante el gobierno de Ricardo Lagos como la innovación clave de su gobierno.

Con la llegada de Lagos el año 2000, el nombramiento de la asesoría presidencial adquirió una connotación mucho mayor, dotándola de un gran prestigio e influencia. Junto al seguimiento de compromisos y de soporte estratégico, esta institución fue una respuesta a la política del “cuoteo” en la nominación de los integrantes del gabinete ministerial (Siavelis, 2010). Como se mencionó, la personalidad del presidente y la búsqueda de lealtad hacia su persona y programa resultan cruciales a la hora de diseñar las estructuras de soporte al gobierno (Rehren 1989; Aninat y Rivera 2009; Arana 2012). Rehren (1989) establece que el diseño del gabinete se vincula también con la personalidad presidencial y el liderazgo que este le imprima a la actuación del ejecutivo.

Arana (2012) enuncia que las características de quienes rodean al presidente son determinantes en su capacidad para ejercer el poder, por lo que es vital que los intereses de sus asesores estén lo más alineados posible con los del presidente. Esto explicaría que los presidentes intenten integrar a su ámbito más íntimo a funcionarios con perfiles que exhiban características en común con el jefe del ejecutivo. En ese sentido, el diseño del Centro de Gobierno se funda en la cercanía que pueda tener el presidente con sus miembros.

## Especies De Capitales y Perfiles De Los Agentes

El proceso de reclutamiento de agentes puede ser abordado desde distintas aproximaciones. Aquí se aborda desde la teoría de capitales. Aquellos agentes susceptibles de ser nominados a cargos de poder cuentan con ciertos atributos que los distinguen del resto. Para Bourdieu —uno de los precursores de la teoría de capitales— es necesario diferenciar entre especies de capital, el habitus y el campo a la hora de explicar el ingreso o permanencia de los actores en el escenario político (Joignant, 2012). El autor describe el concepto de habitus como una matriz de comportamiento que se desarrolla como parte del proceso de socialización de los individuos desde edades tempranas, lo que justifica que posteriormente se conviertan en enfoques duraderos. En ese sentido, la dotación de capitales condiciona las trayectorias de las carreras políticas de los agentes (Giorgi, 2014).

Para Grandinetti (2015) la trayectoria social de los individuos es producto de los procesos de socialización y politización. Dichos procesos, finalmente decantan en el acceso a determinadas especies de capitales (Joignant, 2012) que repercutirán en las trayectorias de los agentes. En Jofré (2021) se plantea que existen diferentes niveles de acceso a determinados recursos y/o especies de capitales, lo cual deriva en determinados niveles de acceso y/o permanencia a los cargos cla-

ve de la administración del Estado. Un ejemplo concreto de dicha diferencia en la acumulación de capital puede traducirse en el ingreso de un agente a un gabinete ministerial, lo cual se ve marcado por la especie de capital y/o la densidad de este.

Cuevas et al., (2015) señalan que, a mayor acumulación de capital, mayor probabilidad de ascenso en la jerarquía política. Junto con esto, además del capital acumulado, las instituciones o reglas del juego, en conjunto con las interacciones en el campo político, afectan y/o determinan las trayectorias. En ese sentido, la delimitación de los campos resulta difícil a partir de lo difuso de sus contornos. Joignant (2011) establece una propuesta para superar dichos problemas metodológicos, definiendo especies de capitales y tipos de agentes, la cual se presenta en el apartado metodológico en la Tabla 1.

## Diseño Metodológico

Esta investigación busca caracterizar a los integrantes del CdG del periodo 1990-2022. Para esto se construyó una base de datos propia con información biográfica de 5 presidentes, 77 ministros y 46 asesores presidenciales que integran dicho espacio informal en el periodo estudiado. Con fines metodológicos, se agrupó a los presidentes y a los integrantes del CdG en dos grupos a partir de las coaliciones políticas que le dan sustento al gobierno:

1. **Centroizquierda:**<sup>1</sup> que comprenderá a los gobiernos de la Concertación (1990-2010) y Nueva Mayoría (2014-2018), y los partidos Partido Socialista (PS), Partido Por la Democracia (PPD), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Partido Radical Socialdemócrata (PRSD).
2. **Centroderecha:**<sup>2</sup> que comprenderá a los gobiernos de la Alianza (2010-2014) y Chile Vamos (2018-2022) y los partidos Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI) y Evópoli.

Se recurrió a información pública, levantada de distintas fuentes oficiales, medios de comunicación, etc. Se buscó identificar las dotaciones de capitales que presentan los integrantes del CdG en el periodo estudiado, a fin de responder las siguientes interrogantes: ¿sus integrantes presentan dotaciones de capitales y características similares a los del propio presidente?, ¿existen diferencias en su conformación de acuerdo a la coalición política que gobierna?, ¿hay diferencias entre ministros y asesores presidenciales en cuanto a sus capitales?

Para hacerlo, se recurre a la propuesta de Egaña y Chateau (2011) para operacionalizar el CdG: Ministerio del Interior, Ministerio Secretaría General de

---

<sup>1</sup> Revisar Cuevas et al (2015) y Moyano Barahona (2013).

<sup>2</sup> Revisar Joignant y Navia, 2003; Barozet y Aubry, 2005 y Jofré y Navia, 2017.

la Presidencia (SEGPRES), Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGE-GOB), Ministerio de Hacienda, además de los asesores presidenciales. Además, agregamos el caso del Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), que en el segundo gobierno de Sebastián Piñera fue incorporado al comité político.

En tanto, Villar (2022) analiza a los Jefes de Gabinete, Jefes de Asesores y Asesores Presidenciales. Aquí se agregó también a los directores de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), que cumple algunas de las funciones del CdG. Primero se desarrolló un análisis descriptivo de los 123 integrantes del Centro de Gobierno. Se utilizó la propuesta de Joignant (2012) para categorizar las especies de capital y los tipos de agentes presentes en ambas instituciones. En la Tabla 1 se pueden observar estas especies y subespecies de capitales. Junto con esto, se puede ver también los tipos de agentes existentes.

**Tabla 1. Especies teóricas de capital y tipos hipotéticos de agentes políticos**

Especies de capital	Subespecie 1	Tipos de agentes 1	Subespecie 2	Tipos de agentes 2
Familiar	-	Herederero		
Universitario	-	Dirigente estudiantil		
Político	Militante	Hombre de partido	Oligárquica	Político profesional
Técnico	Pragmática	Tecnócrata pragmático	Política	Tecnócrata político
Technopolítica	-	Technopol		
Notoriedad	-	Celebridad		
Carismático	-	Líder carismático		

*Fuente: Joignant (2012).*

Por un lado, respecto a las especies de capitales, hay algunas que no serán utilizadas debido a que no se encuentran presentes en los 123 casos estudiados. Los capitales de notoriedad y carismático no se encuentran entre las dotaciones de los agentes. Por otro lado, el capital de technopolítica no se utilizará en el análisis de regresión con el fin de evitar problemas de colinealidad con el capital técnico.

Formalmente, presentamos las siguientes hipótesis:

- **H1:** Los(as) presidentes(as) del periodo en estudio convocan a agentes con características y perfiles similares a los suyos a integrar el CdG.
- **H2:** Los gobiernos de izquierda presentan mayor presencia de capitales políticos en sus integrantes del CdG que los gobiernos de derecha.
- **H3:** Los capitales políticos tienen mayor importancia para los ministros que para los asesores presidenciales.

Posteriormente, se utilizan 2 modelos de regresión logísticos para testear la dotación de capitales de los integrantes del CdG y evaluar las hipótesis H2 y

H3. El primer modelo estimado corresponde a un modelo logístico que emplea una variable dependiente dicotómica denominada “Gov. centroizquierda” (Gov. centroizquierda = 1; Gov. centroderecha = 0), se estima por máxima verosimilitud, lo que permite testear los efectos de determinados capitales en los agentes integrantes del CdG. El segundo modelo tiene como variable dependiente la variable “Ministro” (Ministro = 1; Asesor Presidencial = 0).

## Operacionalización de Variables

En la Tabla 2, presentamos formalmente nuestras variables y su operacionalización.

**Tabla 2. Descripción de variables**

N°	Variable	Descripción	Valores
1	Año de nacimiento	Individuos agrupados en intervalos de 10 años para comparación. Variable continua.	1938-2000
2	Sexo	Variable dicotómica	Mujer: 1 y Hombre: 0
3	Militante	El individuo es militante de un partido político.	Militante 1 y No Militante: 0
4	Capital político oligárquico	El individuo ostentó un cargo electo como concejal, alcalde, parlamentario, CORE. Variable dicotómica.	Presenta Cap. oligárquico: 1 No Presenta Cap. oligárquico: 0
5	Capital político militante	El individuo fue nombrado en un cargo como Ministro, Subsecretario, Intendente, Gobernador, SEREMI, director de Servicio u ostentó un cargo en la Directiva Nacional de un Partido Político. Variable dicotómica.	Presenta Cap. militante: 1 No Presenta Cap. militante: 0
6	Capital familiar	El individuo cuenta con un familiar directo que ha ostentado un cargo relevante en el ámbito ejecutivo, legislativo. Variable dicotómica.	Presenta Cap. familiar: 1 No Presenta Cap. familiar: 0
7	Capital técnico	El individuo cuenta con el grado académico de doctor (economía, ciencias sociales, etc.). Variable dicotómica.	Presenta Cap. técnico: 1 No Presenta Cap. técnico: 0
8	Capital universitario	El individuo desarrolló una carrera en la dirigencia estudiantil.	
9	Capital de notoriedad	El individuo desarrolló una trayectoria reconocida en un ámbito ajeno a la política. Variable dicotómica.	
10	Capital carismático	El individuo ejerció algún liderazgo en un contexto de crisis. Variable dicotómica.	
11	Ministro	El agente es ministro o asesor presidencial. Variable dicotómica.	
12	Gov. Izquierda	El gobierno analizado es de centroizquierda o centroderecha. Variable dicotómica.	

*Fuente: Elaboración propia.*

Por un lado, se generaron 12 variables para testear las hipótesis. Las variables “Año de nacimiento”, “Sexo” y “Militante” buscan entregar información biográfica de los agentes. Por otro lado, se evalúan 7 especies de capitales: “Capital Político oligárquico”, “Capital Político militante”, “Capital Familiar”, “Capital Técnico”, “Capital universitario”, “Capital de notoriedad” y “Capital carismático”. Respecto a “Capital Técnico”, se utilizó una versión específica de dicho capital, el capital técnico puro, que corresponde a aquellos agentes que cuentan con el grado académico de doctorado. Finalmente, “Ministro” y “Gob. Izquierda” son variables dicotómicas que permitirán efectuar las regresiones logísticas cuyos resultados se presentan más adelante.

## El Caso Chileno

El estudio de gabinetes ministeriales cuenta con una creciente literatura para el caso chileno, con especial foco en los gobiernos de la Concertación (Olivares et al., 2015; Cuevas, et al. 2015; González-Bustamante y Olivares, 2016). Dentro de los hallazgos de Cuevas et al. (2015) destaca que 17 ex ministros del periodo 1990-2010 ejercieron el cargo de ministro en dos o más gobiernos y 12 de ellos se desempeñaron en más de un ministerio en un mismo gobierno. Los autores también destacan a 6 exministros que ejercieron dicho cargo en el periodo previo al retorno de la democracia: Tohá, Bitar, Figueroa, Molina, Zaldívar y Krauss.

**Tabla 3. Caracterización de los presidentes de la República (1990-2022)**

Nombre	Sexo	Militancia	Profesión	Primer cargo
Patricio Aylwin	Hombre	PDC	Abogado	0
Eduardo Fre	Hombre	PDC	Otra (ingeniero)	0
Ricardo Lago	Hombre	PS	Abogado	0
Michelle Bachelet	Mujer	PS	Otra (Médico)	0
Sebastián Piñera	Hombre	RN	Economista	0

*Fuente: Elaboración propia, con información pública.*

La Tabla 3 muestra la caracterización de los presidentes de la República analizados en el periodo estudiado. Cabe mencionar que, en el caso de Sebastián Piñera, el estatuto de RN le exigía la renuncia a su militancia al momento de asumir la presidencia, pero históricamente fue militante de dicho partido y fue además su presidente (2001-2004).

En Anexo 1 se pueden observar los 79 integrantes del CdG de los gobiernos de la Concertación y la Nueva Mayoría. Al haber gobernado 5 periodos correspondientes a 24 años, ostenta el mayor número de agentes.

Respecto a los gobiernos de la Concertación, es llamativo que los presidentes Aylwin y Frei tuvieran asesores directos con roles mucho más acotados en comparación con el resto de los gobiernos posteriores. Una posible explicación es que, a diferencia de Lagos, Bachelet e incluso Piñera, los principales asesores de los presidentes fueron sus ministros. La relación de Aylwin con su CdG está marcada por la hegemonía que ejercieron sus Ministros de Interior, SEGEGOB, Hacienda, pero principalmente Edgardo Boeninger desde la SEGPRES. Para el caso de Frei, el diseño original, marcado por los líderes de los partidos, fracasó al poco tiempo, consolidando aún más la influencia de su círculo de hierro: Carlos Figueroa, Genaro Arriagada, Edmundo Pérez-Yoma y Raúl Troncoso.

Con todo, la instalación del “segundo piso” durante el gobierno de Lagos, cambió toda la lógica de reclutamiento de este tipo de agentes, esto principalmente debido a variables partidistas que forzaban a los presidentes a ceder espacios de poder a sus compañeros de coalición. Quizás la mejor muestra de este tipo de concesiones es el cargo de Ministro del Interior en los gobiernos de Michelle Bachelet, quien casi siempre nominó ministros del PDC, quienes contaban con menor influencia que en el resto de los gobiernos.

En el Anexo 2 se pueden observar los 44 integrantes del CdG de los dos periodos de Sebastián Piñera. Llama la atención que hay nombres que se repiten en carteras claves como Interior, SEGEGOB y Hacienda.

## Resultados

En la Tabla 4 se puede observar la representación partidaria de los 5 presidentes que gobernaron el país entre 1990 a 2022. Se establece la representación partidaria para el mismo periodo de los 123 integrantes del CdG, correspondiendo este número a la sumatoria de las categorías “Ministros” y “Asesores”. Los partidos con mayor representación a nivel de ministros son el PDC y el PPD con 24,7% y 21% respectivamente. A nivel de asesores, el 65,2% es independiente, lo que resulta llamativo en comparación con los ministros.

**Tabla 4. Representación partidaria en el CdG (1990-2022)**

Partidos	Presidentes	%	Ministros	%	Asesores	%	#CdG	%
PDC	2	40	19	24,7	2	4,3	21	17
PS	2	40	14	18,1	5	10,9	19	15,4
PPD	0	0	16	21	5	10,9	21	17
RN	1	20	6	7,8	2	4,3	8	6,5
UDI	0	0	9	11,7	0	0	9	7,3
EVÓPOLI	0	0	3	3,9	2	4,3	5	4
Independientes	0	0	10	13	30	65,2	40	32,5
TOTAL	5	100	77	100	46	100	123	100

*Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (SERVEL).*

La Tabla 5 muestra el año de nacimiento de los integrantes del CdG por décadas. El rango que concentra el mayor número de casos es la década de 1968-1977 con 33 agentes (26,8%).

**Tabla 5. Año de nacimiento por década de integrantes CdG**

Año de nacimiento	# ministros	%	# asesores	%	#CdG	%
1925-1937	6	7,8	0	0	6	4,9
1938-1947	16	20,7	3	6,5	19	15,4
1948-1957	23	30	8	17,4	31	25,2
1958-1967	11	14,2	11	24	22	17,9
1968-1977	17	22,1	16	34,8	33	26,8
1978-1987	4	5,2	7	15,2	11	8,9
1988-1997	0	0	1	2,2	1	0,8
TOTAL	77	100	46	100	123	100

*Fuente: Elaboración propia con información pública.*

La Tabla 6 muestra los estadísticos descriptivos de los integrantes del CdG de los gobiernos estudiados. Llama la atención que en los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet I, el porcentaje de militancia fue alto (75 a 100%). Ese porcentaje es menor en los gobiernos de Piñera I, Bachelet II y Piñera II (48,3 a 65,2%). En todos los gobiernos, el porcentaje de militantes del CdG llega a 72,3%. Resulta interesante la gran cantidad de asesores presidenciales independientes en Bachelet II y Piñera II (80 y 90%).

**Tabla 6. Estadísticos descriptivos de integrantes CdG**

Gobierno	Ministros	Asesores	CdG	Hombre	Mujer	Militante	%	Independiente	%
Aylwin	4	2	6	6	0	6	100	0	0
Frei	12	3	15	15	0	12	80	3	20
Lagos	12	7	19	18	1	16	84,2	3	15,8
Bachelet I	10	6	16	10	6	12	75	4	25
Piñera I	7	8	15	10	5	8	53,3	7	46,7
Bachelet II	13	10	23	17	6	15	65,2	8	34,8
Piñera II	19	10	29	23	6	14	48,3	15	51,7
Total	77	46	123	99	24	83	72,3	40	27,7

*Fuente: Elaboración propia, con información pública.*

Otro aspecto relevante que muestra la Tabla 6 tiene que ver con la mayor presencia de mujeres en el CdG a partir del año 2006 con el gobierno de Michelle Bachelet I. Previo a dicho gobierno, la participación de mujeres se encontraba en niveles muy bajos y la incorporación de mecanismos institucionales como leyes de cuotas o la paridad (Jones, Alles y Tchintian 2012; Jofré, 2021) contri-

buyen a generar mayor participación de mujeres en espacios claves. Si bien no existe ninguna obligatoriedad formal a la hora de nominar ministros y ministras en los gabinetes, siguiendo a Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) existe una mayor demanda por mujeres a la hora de que los presidentes conformen sus equipos en comparación con décadas anteriores.

La Tabla 7 muestra las especies de capitales que ostentan los presidentes de la República de Chile en el periodo estudiado. Esta da cuenta que transversalmente los 5 mandatarios cuentan con capital político militante dado que presidieron la directiva nacional de sus respectivos partidos políticos o fueron ministros de Estado antes de asumir sus presidencias. Por su parte, los presidentes Lagos y Piñera cuentan con capital tecnopolítico, al contar ambos con el grado académico de doctor y presidir sus partidos políticos (PPD y RN respectivamente).

**Tabla 7. Especies de capital de los presidentes de la República**

Especie de capital	Aylwin	Frei	Lagos	Bachelet	Piñera
Familiar	0	1	0	0	0
Universitario	0	0	0	0	0
P. Militante	1	1	1	1	1
P. Oligárquico	1	1	0	0	1
Tecnopolítico	0	0	1	0	1
Notoriedad	0	0	0	0	0
Carismático	0	0	0	0	0

*Fuente: Elaboración propia, con información pública.*

La Tabla 8 muestra las especies de capitales que presentan los integrantes del CdG y los presidentes en el periodo estudiado. Aquí se puede observar que el capital político militante es mayoritario para los ministros (78%), mientras que para el caso de los asesores es el capital familiar el que tiene mayor presencia (26,1%). En último término, 75 de los 77 ministros presentan alguna de las siete especies de capitales estudiadas en este trabajo, sólo dos agentes no presentan ningún tipo de capital: John Biehl y Gonzalo Blumel.

En el caso de los asesores presidenciales, 23 de 46 (50%) no presentan ningún tipo de capital. Al comparar las especies de capitales presentes en el CdG con la dotación de los presidentes, la dotación de los segundos es mucho más parecida a la de los ministros que a los asesores. Llama la atención el gran número de asesores sin ningún tipo de capital, lo que podría explicar su reclutamiento a partir de otras variables diferentes a lo que se observa en el caso de los ministros.

Tabla 8. Especies de capitales de integrantes CdG y Presidentes

Especie de capital	Integrantes CdG (1990-2022)				Presidentes			
	Ministros	%	Asesores	%	CdG	%	n	%
Familiar	12	15,6	12	26,1	24	19,5	1	20
Universitario	10	13	5	10,9	15	12,2	0	0
P. Militante	60	78	7	15,2	67	54,5	5	100
P. Oligárquico	23	30	0	0	23	18,7	3	60
Notoriedad	0	0	0	0	0	0	0	0
Carismático	0	0	0	0	0	0	0	0
Agentes con algún capital	75	97,4	23	50	98	80	5	100
Agentes sin capital	2	2,6	23	50	25	20,3	0	0
TOTAL	77	100	46	100	123	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con información pública.

## Análisis inferencial

En esta sección se muestran los resultados de los modelos empíricos. Como se señaló anteriormente, se utilizaron 2 modelos de regresión logísticos con las siguientes variables dependientes: 1) “Gov. centroizquierda” (Gov. centroizquierda = 1; Gov. centroderecha = 0), y 2) “Ministro” (Ministro = 1; Asesor Presidencial = 0).

Tabla 9. Modelos logísticos

Variables	(1)	(2)
	Gov. Izquierda	Ministro
Militancia	1.821*** (0.618)	1.607*** (0.551)
Capitalp.oligárquico	-1.088** (0.547)	
Capitalp.militante	-0.498 (0.572)	2.910*** (0.692)
Familiar	-1.172** (0.595)	-0.133 (0.635)
Técnico	0.485 (0.571)	1.419* (0.794)
Universitario	-0.207 (0.549)	-1.147 (1.054)
Sexo	-0.134 (0.636)	-1.020 (0.634)
Constante	0.101 (0.421)	-1.738*** (0.522)
Observations	123	123

Nota: Errores estándar robustos en paréntesis

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

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 9 se presentan los resultados de los dos modelos estimados. Se recurrió a una regresión logística para testear la dotación de capitales a partir de la ideología de los gobiernos y respecto al tipo de cargo del CdG, ministros y asesores presidenciales.

Al analizar los dos modelos se puede observar que, por un lado, la militancia partidista es una variable significativa para ambos modelos y tiene signo positivo, por lo que podría interpretarse que es más gravitante para los gobiernos de centroizquierda que los de derecha. Por otro lado, también podría interpretarse que para el cargo de ministro resultaría más importante la militancia que para los asesores.

Respecto al capital político oligárquico, este presenta significancia estadística al 95% y presenta un coeficiente negativo, por lo que tendría mayor presencia en los gobiernos de centroderecha. Respecto al segundo modelo, la variable no fue incluida debido a que la variable dependiente (ministro) corresponde a un cargo nominado y se podría presentar colinealidad. Respecto a la variable capital político militante, no es estadísticamente significativa en el primer modelo, aunque presenta un signo negativo. Respecto al segundo modelo, sí es estadísticamente significativo y cuenta con el coeficiente más alto de ambos modelos (2.91), por lo que cuenta con mayor importancia para los ministros que para los asesores.

El capital familiar tiene significancia al 95% para el primer modelo y presenta un signo negativo, por lo que tendría mayor presencia en los gobiernos de centroderecha. El capital técnico tiene significancia al 90% y solo para el segundo modelo, lo que podría interpretarse que, dado su signo positivo, este capital cuenta con presencia para los ministros y no para los asesores. Respecto al resto de los capitales, aparentemente no tendrían mayor presencia o carecerían de capacidad explicativa para ambos modelos. Junto con esto, por razones metodológicas, debimos excluir algunas variables de los modelos como “Capital Carismático” y “Notoriedad” ante la nula presencia de dichos capitales en los agentes seleccionados.

## Conclusiones

El proceso de reclutamiento de élites para cargos ejecutivos —como el CdG— es complejo y se encuentra marcado por variables institucionales, político-partidistas e incluso personales de los presidentes. En ese sentido, aquí se ha buscado contribuir al estudio del CdG a partir de la revisión de las dotaciones de capitales de los agentes y cómo se comportan en contextos de coaliciones políticas de distintos signos y a su vez entre los distintos tipos de cargos que lo componen.

Tal como señala Amorim Neto (2006), los presidentes deben realizar un cálculo a la hora de nominar a sus ministros, pero también sus asesores directos. La instalación de la asesoría presidencial les permitió a los presidentes rodearse de profesionales de su absoluta confianza, sin responder con la misma fuerza al cálculo de variables político-partidistas. En ese sentido, resulta interesante conocer con mayor profundidad el CdG y medir el peso que ejercen los distintos tipos de capitales en su composición.

En la presente investigación se presentaron las siguientes hipótesis:

- **H1:** Los(as) presidentes(as) del periodo en estudio convocan a agentes con características y perfiles similares a los suyos a integrar el CdG.
- **H2:** Los gobiernos de izquierda presentan mayor presencia de capitales políticos en sus integrantes del CdG que los gobiernos de derecha.
- **H3:** Los capitales políticos tienen mayor importancia para los ministros que para los asesores presidenciales.

Respecto a la primera hipótesis, al observar la Tabla 8, se podría establecer que existe una mayor similitud entre los capitales y perfiles que presentan los presidentes y sus ministros. Respecto a los asesores presidenciales, estos cuentan con dotaciones muy diferentes respecto a los presidentes. En ese sentido, se podría establecer que los perfiles son mucho más parecidos para ministros que para asesores, instancia en la que nominan a personas de su absoluta confianza y no se conjugarían con tanta relevancia variables políticas e institucionales.

Respecto a la segunda hipótesis, por un lado, la militancia política tendría mayor presencia en los gobiernos de centroizquierda. Por otro lado, el capital político oligárquico sería más determinante para los gobiernos de centroderecha, debido al coeficiente y al signo negativo del primer modelo. En ese sentido, dado que los capitales político oligárquico y militante presentan coeficientes negativos, pero la variable “Militancia” tiene signo positivo, la hipótesis dos presentaría información no concluyente.

Respecto al segundo modelo, la militancia y el capital político militante resultan claves para la nominación de ministros, a diferencia del caso de los asesores presidenciales. Este descubrimiento permite confirmar la hipótesis 3. Junto con esto, resultaría interesante adentrarse en estudiar los factores que explican el acceso a cargos de asesores presidenciales, lo cual sería materia de otras investigaciones.

Dicho esto, una posible explicación podría ser que los presidentes utilizan dichos cargos para nominar a agentes que tengan lealtad absoluta con el presidente, independiente de variables institucionales o políticas. Tal como menciona Quiroz Flores (2016), los presidentes no pueden gobernar solos y deben contar con ministros capacitados, pero es bueno que recuerden que los ministros son

agentes políticos con agendas propias. Con todo, los presidentes arman sus equipos buscando responder a las demandas ciudadanas, expectativas de sus votantes, pero también fortaleciendo el “sistema nervioso central” del gobierno con cuadros políticos y agentes leales a su gestión.

De cara a futuras investigaciones, resultaría interesante analizar la dotación de capitales del gobierno de izquierda de Gabriel Boric. A diferencia de los gobiernos estudiados, dicho gobierno aún no ha terminado. Se presume que quizás el gobierno de Boric podría contar con distintas especies de capitales a diferencia de las coaliciones estudiadas.

## Agradecimientos

Los autores agradecen los comentarios y ayuda de Patricio Navia y José Miguel Cabezas. Este trabajo fue financiado por ANID – Programa Iniciativa Científica Milenio – NCS2021\_063.

## Referencias Bibliográficas

- Albala, A., Clerici, P., y Olivares, A. (2023).** Determinants of the cabinet size in presidential systems. *Governance*.
- Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2013).** *The role of the center of government: A literature review* (p. 7101). BID. <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail>
- Amorim Neto, O. (2006).** The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas. *Comparative Political Studies*, 4(May), 415–440.
- Aninat, C., y Rivera, E. (2009).** Coordinación estratégica en el Estado de Chile. En *Consortio para la Reforma del Estado, Un Mejor Estado para Chile* (pp. 81–101).
- Arana Araya, I. (2012).** ¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. Ministros en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 50(2), 33–61. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2012.25868>
- Arellano, J. C. A., Maureira, S. T., y Ocares, R. N. (2018).** Sobrevivencia ministerial en Chile: Partidos, coaliciones y presidencialismo desde 1830 a 1973. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 9(1), 132–163.
- Barozet, E., y Aubry, M. (2005).** De las reformas internas a la candidatura presidencial autónoma: Los nuevos caminos institucionales de Renovación Nacional. *Política*, 45, 165–196.
- Cabezas, J. M., Jofré, H., y Navia, P. (2023).** The effect of campaign spending, district magnitude and incumbency when electoral rules create districts with old and new voters: The case of Chile in 2017. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 33(2), 258–277.
- Coutinho, M. E. (2018).** De la periferia al centro. *El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina*, 5, 98–110.
- Cuevas, H. (2015).** Elites políticas y trayectorias políticas militantes: El espacio sociopolítico de la izquierda chilena. *Revista de Ciencia Política*, 35(2), 299–325.
- Cuevas, H., Morales, M., Rojas, J., y Aubry, M. (2015).** Los ministros de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile. Un análisis de sus capitales político, social y cultural. *América Latina Hoy*, 71, 121–150.
- Dahl, R. (1961).** *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.

- Egaña, R., y Chateau, J. (2011).** El Centro de Gobierno: Lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 17, 137-191.
- Escobar-Lemmon, M., y Taylor-Robinson, M. M. (2005).** Women ministers in Latin American government: *When, where, and why?* *American Journal of Political*, 49(4), 829-844.
- Garrido Vergara, L. (2013).** Elites, political elites and social change in modern societies. *Revista de sociología*, 28, 31-49.
- Garrido-Vergara, L. (2020).** *Species of Capital in the Political Elite*. Springer International Publishing.
- Giorgi, G. I. (2014).** Los factores “extrapolíticos” de la carrera política: Una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la Nación en la Argentina. *Revista de Ciencia Política*, 52(2), 241-273.
- González-Bustamante, B. (2022a).** Métodos cuantitativos para estudiar a las élites: Aplicaciones prácticas, sesgos y potencialidades. *Revista chilena de derecho y ciencia*, 13(2), 12-44.
- González-Bustamante, B. (2022b).** Ministerial stability during presidential approval crises: The moderating effect of ministers attributes on dismissals in Brazil and Chile. *The British Journal of Politics and International Relations*, 1-21. <https://doi.org/10.1177/13691481221124850>
- González-Bustamante, B., y Luci, F. (2021).** Élités políticas en América Latina: Socialización, trayectorias y capitales. *Pléyade*, 28, 21-32.
- Guedes-Neto, J. V. (2022).** Mapping the center of government in Latin America and the Caribbean: A typology. *Revista de Administração Pública*, 55.
- Inácio, M., & Llanos, M. (2016).** The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. *Presidential Studies Quarterly*, 46(3), 531-549.
- Jofré Rodríguez, H. P. (2021).** Los capitales de los convencionales constituyentes y de los miembros de la Cámara de Diputados de Chile. *Revista de Ciencia Política*, 59(2), 225-248. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.64964>
- Joignant, A. (2009).** *El estudio de las élites: Un estado del arte*. Documento de trabajo, 1.
- Joignant, A. (2012).** Habitus, campo y capital: Elementos para una teoría general del capital político. *Revista mexicana de sociología*, 74(4), 587-618.
- Joignant, A., y Navia, P. (2003).** De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001). *Estudios Públicos*, 89.
- Jones, M. P., Alles, S., y Tchintian, C. (2012).** Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357.
- Lahera, E. (2005).** *Implementación de las políticas y asesoría presidencial*. 18-21.
- Lanzaro, J. (2016).** El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25, 121-142.
- Martínez-Gallardo, C. (2014).** Designing cabinets: Presidential politics and ministerial instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 3-38.
- Milanesi, A., y Gadea, V. (2017).** Desarrollo institucional y caracterización del centro de gobierno en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(2), 103-125.
- Mosca, G. (1984).** *La clase política*. Fondo de Cultura Económica.
- Moyano Barahona, C. (2013).** Trayectorias biográficas de militantes de izquierda: Una mirada a las élites partidarias en Chile, 1973-1990. *Historia*, 46(1), 89-111.
- Navia, P., y Jofré, H. (2017).** Densidad de militancia partidista, aprobación presidencial y el desempeño electoral de la derecha en Chile (2010-2014). *Estudios Públicos*, 145.
- Olivares, A. (2022).** *Survival of ministers and configuration of cabinets in Chile and Uruguay*. Springer.
- Olivares, A., González-Bustamante, B., Maureira, S. T., Arellano, J. C., Yanes-Rojas, A., Zurita-Tapia, J., Lopes, A. V., Guzmán, C. R., y Sosa, J. B. C. (2020).** Nuevos desafíos, enfoques y perspectivas para estudiar élites políticas. Iberoamericana. *América Latina-España-Portugal*, 20(74), 229-259.
- Palacios, C., y Jofré, H. (2016).** Permanencia de agentes clave en el Centro de Gobierno. El caso chileno (1990-2014). *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 14(24), 91-119.
- Putnam, R. (1976).** *The comparative study of political elites*. Prentice-Hall.

- Quiroz Flores, A. (2016).** *Ministerial survival during political and cabinet change: Foreign affairs, diplomacy and war.* Taylor & Francis.
- Rehren, A. (2019).** La organización de la presidencia y el proceso político chileno. *Revista de Ciencia Política*, 19(2), 89–124.
- Rehren Bargetto, A. (2019).** Personalidad presidencial y liderazgo ejecutivo en el Chile contemporáneo: Análisis preliminar de las administraciones de Alessandri, Frei y Allende. *Política. Revista de Ciencia Política*, 21, 29–52.
- Rozas Bugueño, J., y Martín Munchmeyer, M. P. (2020).** Reglas informales y centro de gobierno: La reforma de las políticas de infancia en el presidencialismo chileno. *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 177–198. <https://doi.org/10.21308/recp.52.07>
- Siavelis, P. M. (2010).** *Gabinetes, cuotas, círculos de hierro y el segundo piso: Organización formal e informal del poder ejecutivo en Chile.* 1–36.
- Siavelis, P. M., y Morgenstern, S. (2008).** Candidate recruitment and selection in Latin America: A framework for analysis. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 27–58.
- Stein, E., y Tommasi, M. (2006).** La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393–416.
- Viacava, J., y Rosales, F. (2012).** Adiós, dulce hogar: El Centro de Gobierno en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 50(2), 109–139.
- Villar Mena, N. (2022).** *El centro de gobierno en Chile: Factores que explican la permanencia de sus agentes* [Tesis de Magíster, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/184809>
- Wright Mills, C. (1987).** *La élite del poder.* Fondo de Cultura Económica.

## Anexos

### Anexo 1. Integrantes CdG Concertación/Nueva Mayoría (1990-2010; 2014-2018)

Nombre	Gobierno	Cargo	Partido
Enrique Krauss	Aylwin	Interior	PDC
Alejandro Foxley	Aylwin	Hacienda	PDC
Edgardo Boeninger	Aylwin	SEGPRES	PDC
Enrique Correa	Aylwin	SEGEGOB	PS
Carlos Bacuñán	Aylwin	Jefe de Gabinete	PDC
Eugenio Tironi	Aylwin	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	PPD
Germán Correa	Frei	Interior	PS
Carlos Figueroa	Frei	Interior	PDC
Raúl Troncoso	Frei	Interior	PDC
Eduardo Aninat	Frei	Hacienda	PDC
Manuel Marfán	Frei	Hacienda	PS
Genaro Arriagada	Frei	SEGPRES	PDC
Juan Villarzú	Frei	SEGPRES	PDC
John Biehl	Frei	SEGPRES	IND.
José Miguel Insulza	Frei	SEGPRES	PS
Víctor Manuel Rebolledo	Frei	SEGEGOB	PPD
José Joaquín Brunner	Frei	SEGEGOB	PPD

Jorge Arrate	Frei	SEGEGOB	PS
Carlos Mladic	Frei	SEGEGOB	PDC
Miguel Ángel Salazar	Frei	Jefe de Gabinete	PDC
Pablo Halpern	Frei	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Cristián Toloza	Frei	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
José Miguel Insulza	Lagos	Interior	PS
Francisco Vidal	Lagos	Interior	PPD
Nicolás Eyzaguirre	Lagos	Hacienda	PPD
Álvaro García	Lagos	SEGPRES	PPD
Mario Fernández	Lagos	SEGPRES	PDC
Francisco Huenchumilla	Lagos	SEGPRES	PDC
Eduardo Dockendorff	Lagos	SEGPRES	PDC
Claudio Huepe	Lagos	SEGPRES	PDC
Heraldo Muñoz	Lagos	SEGPRES	PPD
Francisco Vidal	Lagos	SEGEGOB	PPD
Oswaldo Puccio	Lagos	SEGEGOB	PS
Ernesto Ottone	Lagos	Asesoría presidencial	PS
Eugenio Lahera	Lagos	Asesoría presidencial	PPD
Pablo Orozco	Lagos	Jefe de Comunicaciones	IND.
Matías de la Fuente	Lagos	Jefe de Gabinete	PPD
Enrique Paris Horvitz	Lagos	Jefe de Gabinete	PPD
Patricia Politzer	Lagos	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Javier Luis Egaña	Lagos	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Andrés Zaldívar	Bachelet I	Interior	PDC
Belisario Velasco	Bachelet I	Interior	PDC
Edmundo Pérez-Yoma	Bachelet I	Interior	PDC
Andrés Velasco	Bachelet I	Hacienda	IND.
Ricardo Lagos-Weber	Bachelet I	SEGEGOB	PPD
Francisco Vidal	Bachelet I	SEGEGOB	PPD
Carolina Tohá	Bachelet I	SEGEGOB	PPD
Pilar Armanet	Bachelet I	SEGEGOB	PPD
Paulina Veloso	Bachelet I	SEGPRES	PS
José Antonio Viera-Gallo	Bachelet I	SEGPRES	PS
Francisco Javier Díaz	Bachelet I	Asesoría presidencial	PS
Rodrigo Peñailillo	Bachelet I	Jefe de Gabinete	PPD
María Angélica Álvarez	Bachelet I	Asesoría presidencial	IND.

Marta Hansen Cruz	Bachelet I	Jefe de Comunicaciones	IND.
Paula Walker	Bachelet I	Jefe de Comunicaciones	IND.
Juan Carvajal	Bachelet I	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	PS
Rodrigo Peñailillo	Bachelet II	Interior	PPD
Jorge Burgos	Bachelet II	Interior	PDC
Mario Fernández	Bachelet II	Interior	PDC
Alberto Arenas	Bachelet II	Hacienda	PS
Rodrigo Valdés	Bachelet II	Hacienda	PPD
Nicolás Eyzaguirre	Bachelet II	Hacienda	PPD
Ximena Rincón	Bachelet II	SEGPRES	PDC
Jorge Insunza	Bachelet II	SEGPRES	PPD
Nicolás Eyzaguirre	Bachelet II	SEGPRES	PPD
Gabriel de la Fuente	Bachelet II	SEGEGOB	PS
Álvaro Elizalde	Bachelet II	SEGEGOB	PS
Marcelo Díaz	Bachelet II	SEGEGOB	PS
Paula Narváez	Bachelet II	SEGEGOB	PS
Paula Narváez	Bachelet II	Jefe de Gabinete	PS
Ana Lya Uriarte	Bachelet II	Jefe de Gabinete	PS
Haydéé Rojas	Bachelet II	Jefe de Comunicaciones	IND.
Pedro Güell	Bachelet II	Asesoría presidencial	IND.
María Eugenia Paris	Bachelet II	Asesoría presidencial	IND.
Paula Walker	Bachelet II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Carlos Correa	Bachelet II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Germán Berguer	Bachelet II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Francisco Poblete	Bachelet II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Alejandro Alcoholado	Bachelet II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.

*Fuente: Elaboración propia.*

**Anexo 2. Integrantes CdG Alianza/Chile Vamos (2010-2022)**

Nombre	Gobierno	Cargo	Partido
Rodrigo Hinzpeter	Piñera I	Interior	RN
Andrés Chadwick	Piñera I	Interior	UDI
Felipe Larraín	Piñera I	Hacienda	IND.
Cristián Larroulet	Piñera I	SEGPRES	IND.
Ena Von Baer	Piñera I	SEGEGOB	UDI
Andrés Chadwick	Piñera I	SEGEGOB	UDI
Cecilia Pérez	Piñera I	SEGEGOB	RN
María Luisa Brahm	Piñera I	Asesoría presidencial	RN
Gonzalo Blumel	Piñera I	Asesoría presidencial	EVO
Ignacio Rivadeneira	Piñera I	Asesoría presidencial	RN
Juan Ignacio Eyzaguirre	Piñera I	Jefe de Gabinete	IND.
Magdalena Piñera	Piñera I	Jefe de Gabinete	IND.
Carla Munizaga	Piñera I	Jefe de Comunicaciones	IND.
Mauricio Lob	Piñera I	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Andrés Venegas	Piñera I	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Andrés Chadwick	Piñera II	Interior	UDI
Gonzalo Blumel	Piñera II	Interior	EVOPOLI
Víctor Pérez	Piñera II	Interior	UDI
Rodrigo Delgado	Piñera II	Interior	UDI
Felipe Larraín	Piñera II	Hacienda	IND.
Ignacio Briones	Piñera II	Hacienda	EVOPOLI
Rodrigo Cerda	Piñera II	Hacienda	IND.
Gonzalo Blumel	Piñera II	SEGPRES	EVOPOLI
Felipe Ward	Piñera II	SEGPRES	UDI
Claudio Alvarado	Piñera II	SEGPRES	UDI
Cristián Monckeberg	Piñera II	SEGPRES	RN
Juan José Ossa	Piñera II	SEGPRES	RN
Cecilia Pérez	Piñera II	SEGEGOB	RN
Karla Rubilar	Piñera II	SEGEGOB	IND.
Jaime Bellolio	Piñera II	SEGEGOB	UDI
Alfredo Moreno	<i>Piñera II</i>	<i>MDS</i>	<i>IND.</i>
Sebastián Sichel	<i>Piñera II</i>	<i>MDS</i>	<i>IND.</i>
Cristián Monckeberg	<i>Piñera II</i>	<i>MDS</i>	<i>RN</i>
Karla Rubilar	<i>Piñera II</i>	<i>MDS</i>	<i>IND.</i>
Magdalena Díaz	<i>Piñera II</i>	Jefe de Gabinete	<i>IND.</i>

Teresa Mira	Piñera II	Jefe de Gabinete	IND.
Juan José Bruna	Piñera II	Jefe de Comunicaciones	IND.
Alfonso Perú	Piñera II	Jefe de Comunicaciones	IND.
Carla Munizaga	Piñera II	Jefe de Comunicaciones	IND.
Jorge Selume	Piñera II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	EVO.
Christian Rendic	Piñera II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
René Cánovas	Piñera II	Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	IND.
Benjamín Salas	Piñera II	Asesoría presidencial	IND.
Cristián Larroulet	Piñera II	Asesoría presidencial	IND.

*Fuente: Elaboración propia.*







# El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: la experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires

## Carolina Foglia

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento  
Email: cfoglia@campus.ungs.edu.ar  
<https://orcid.org/0000-0001-7810-5633>

## Adriana Rofman

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento  
Email: arofman@campus.ungs.edu.ar  
<https://orcid.org/0000-0002-8333-1053>

## Paula Rosa

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Centro de Estudios Urbanos y Regionales  
Email: prosa07@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-7529-5232>

## Resumen

En las últimas décadas, los gobiernos locales argentinos han experimentado transformaciones sustanciales en sus modalidades de gestión pública que involucran la incorporación de la ciudadanía en el procesamiento de las políticas. Este fenómeno, se verificó con especial relieve en el campo de las políticas sociales, en donde se desplegaron diferentes mecanismos de articulación multiactoral que incluyen a la sociedad civil local y recuperan los entramados multinivel presentes.

En este trabajo analizamos el desarrollo de dos dispositivos institucionalizados de participación ciudadana en municipios del Gran Buenos Aires, los Consejos Locales Sectoriales de Niñez y Adolescencia y los Consejos Locales Sectoriales de Hábitat considerando su surgimiento, dinámica de funcionamiento, la agenda de temas y actividades y el entramado actoral que los sostiene. El análisis privilegia una aproximación que enfatiza la incidencia del contexto local y el papel de los actores políticos y sociales en el despliegue de los espacios.

**Palabras clave:** gobiernos municipales, gobernanza, gestión pública local, entramado multiactoral, política social.

# The local deployment of citizen participation mechanisms: the experience of Sectoral Local Councils in Greater Buenos Aires

## Abstract

In recent decades, Argentine local governments have experienced substantial transformations in their public management modalities that involve the incorporation of citizens in the processing of policies. This phenomenon is verified with special relief in the field of social policies, where different mechanisms of multi-stakeholder articulation were deployed that include local civil society and recover the multi-level frameworks present.

In this paper we analyze the development of two institutionalized devices for citizen participation in municipalities of Greater Buenos Aires, the Local Sectoral Councils for Children and Adolescents and the Local Sectoral Councils for Habitat, considering their emergence, their dynamics of operation, the agenda of topics and activities and the actor framework that sustains them. The analysis favors a situated approach that emphasizes the incidence of context and the role of political and social actors in the use of spaces.

**Keywords:** municipal governments, governance, local public management, multi-stakeholder framework, social policy.



**Fecha recepción:** 28-10-2022

**Fecha aceptación:** 15-05-2022

En las últimas décadas, se ha producido una profunda transformación en los modelos de gobierno y gestión pública. Los crecientes desafíos que impone este mundo en permanente transformación convocan a desplegar estrategias de gobernanza en red, que implican ampliar la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública. Ello se advierte, principalmente, en las ciudades y ámbitos locales, donde se puede observar un proceso sostenido de multiplicación y afianzamiento de políticas y dispositivos de participación ciudadana. Buena parte de las transformaciones sociales, económicas y urbanas que se han producido en el Conurbano Bonaerense en las últimas décadas han sido resultado de políticas gestionadas por instancias de articulación de actores estatales y sociales.

En la Argentina, este despliegue se produjo particularmente desde comienzos del siglo XXI, en buena medida impulsado por el impacto político de la crisis del 2001, que dio lugar a la emergencia de nuevos y potentes actores de la sociedad civil, demandando mayor injerencia en las políticas públicas. En los años siguientes, las iniciativas de participación se fueron consolidando e institucionalizando, dando como resultado un panorama de mecanismos participativos locales bastante amplio. Dentro de este universo, sobresale el formato institucional de los Consejos Locales: dispositivos deliberativos y multiactorales, generalmente de carácter consultivo, donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan con el Estado en torno a políticas o sectores específicos (Cravacoure, 2009; Arques et al., 2016 y Rofman y Foglia, 2020).

En el marco de este vasto escenario nacional, resulta de interés poner el foco en el desarrollo de los espacios participativos locales en el Gran Buenos Aires. Como se desarrolla más adelante, esta región metropolitana, donde residen cerca de un tercio de la población del país, concentra las situaciones de desigualdad más críticas, con políticas públicas fragmentadas y gobiernos locales con capacidades limitadas. En este marco, estos municipios se inscriben fuertemente en esta tendencia, ya que, en el 2018, casi la totalidad contaba con mecanismos de participación ciudadana (Rofman y Foglia, 2020).

Los Consejos Locales Sectoriales (en adelante CLS) son instrumentos centrales en esta expansión, particularmente en el Gran Buenos Aires (en adelante GBA),<sup>1</sup> donde se han creado en el marco de políticas sociales de escala nacional, provincial y municipal. Entre ellas, se destacan las políticas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes y las políticas de promoción del hábitat popular, campos de especial relevancia por su centralidad para la reproducción social de los sectores populares del GBA.

---

<sup>1</sup> El GBA está conformado por los 24 partidos que rodean a la ciudad capital de la República Argentina, la Ciudad de Buenos Aires, pero que forman parte de la provincia homónima.

En este trabajo, describiremos y analizaremos el surgimiento y desarrollo de los CLS de Niñez y Adolescencia y de los CLS de Hábitat. Estos campos, cuya intervención está centrada en las poblaciones más vulnerables, poseen significativo peso dentro de la agenda estatal, así como también en términos del accionar de las organizaciones sociales.

En este artículo nos proponemos realizar un análisis local de estas experiencias, ya que pese a que se trata de dispositivos participativos instituidos normativamente en legislaciones provinciales, los recorridos no asumen rasgos homogéneos en la región considerada. Este punto abre un interesante eje de discusión, ya que si bien esta promoción institucional estatal los ubicaría como mecanismos de carácter *top-down* (Annunziata, 2016) —es decir, incentivados desde arriba por el Estado provincial—, el abordaje local realizado nos permite matizar esta afirmación puntualizando el papel de los gobiernos municipales y el de las organizaciones sociales en su estructuración y devenir.

Para capturar esta diversidad, recuperaremos los criterios propuestos por Rowe y Frewer (2004): el proceso y los resultados. A pesar de que estos dos criterios fueron pensados para analizar la calidad de los procesos participativos, entendemos que resultan útiles para el abordaje de los CLS, ya que permiten diferenciar y analizar el cómo funcionan y el qué hacen. Por una parte, en lo que refiere al proceso, consideraremos el entramado de actores promotores y de aquellos involucrados en su sostenimiento y su dinámica de funcionamiento. Por otra parte, en torno a los resultados, miraremos la agenda de temas y actividades de cada espacio.

Esta aproximación se aleja de miradas prescriptivas que, como indican Paganí y Payo (2015), señalan el valor positivo de la participación en relación con el funcionamiento de la democracia, la transparencia y la mejora de la gestión estatal o el fortalecimiento de la sociedad civil. Pretendemos realizar un análisis de los procesos, corriéndonos de una mirada evaluativa tan habitual en este campo de estudio. También, nos distanciamos del análisis de corte más micro que aborda la dinámica interna de intercambio entre los participantes y sus motivaciones o percepciones, propios de estudios en profundidad de un sólo caso, que tienen particular interés por explicar un proceso singular.

Nuestro interés está puesto en identificar procesos “en movimiento”, no culminados, en desarrollo, con avances y retrocesos o en proceso de conformación. En relación con lo especificado, y atendiendo a los intereses propuestos para esta indagación, es posible advertir que los CLS —sean de niñez o hábitat— no poseen el mismo nivel de desarrollo y/o consolidación, algunos con respaldo de años de funcionamiento y otros en etapas iniciales de su creación. En este punto, nos preguntamos: ¿cuáles son las características que asume, en la actualidad, la participación institucionalizada local, teniendo en cuenta que han sido diseñadas normativamente en otros niveles de gobierno?

## Aspectos metodológicos

Este artículo se basa en los resultados obtenidos de un proyecto de investigación<sup>2</sup> recientemente finalizado, que ha seleccionado 4 municipios —La Matanza, Tigre, Florencio Varela y Tres de Febrero— como muestra no representativa del conjunto de 24 gobiernos locales que componen el GBA.

Para su selección primó la continuidad partidaria, es decir, la continuidad del partido político a cargo del municipio. Esta cuestión se tornó relevante porque consideramos que la implementación y desarrollo de los CLS requiere de acompañamiento social y político, y también de sostenibilidad a largo plazo. Dado que el recorte temporal del análisis (2018-2021) estuvo atravesado por las elecciones a diferentes cargos ejecutivos y legislativos, entre ellos el de Intendente, un recambio en las gestiones podría impactar en las experiencias abordadas.

Asimismo, se buscó en la selección capturar la diversidad existente al interior de la región tanto en el plano político como socio-económico. En este sentido, las orientaciones políticas de los municipios no debían ser similares, por ello, uno es conducido por el Frente Renovador (Tigre), otro por Juntos por el Cambio (Tres de Febrero) y dos por el Frente de Todos (Florencio Varela y La Matanza).<sup>3</sup>

Además, los casos se ubican en diferentes zonas (Florencio Varela en el sur, La Matanza y Tres de Febrero en el oeste y Tigre en el Norte)<sup>4</sup> y que presentan desigual nivel de desarrollo socioeconómico. Para esto último consideramos el índice de progreso social (Red de Progreso Social, 2018) que indica que Florencio Varela se encuentra en el nivel bajo, La Matanza y Tigre en el nivel medio bajo y Tres de Febrero en el nivel medio alto.

Frente a la escasez de información sobre el tema en general y en particular para el GBA, en el relevamiento, que se extendió desde el 2018 hasta el 2021, se apeló a un abanico de estrategias metodológicas: revisión de documentación oficial, sitios web oficiales y de organizaciones sociales, entrevistas a informantes clave (funcionarios<sup>5</sup> locales y provinciales a cargo de los CLS o vinculados a áreas de gobierno con influencia en su conformación o bien cercanos a las políticas analizadas, miembros de organizaciones sociales y referentes barriales), y encuestas a organizaciones de la sociedad civil involucradas en los diferentes mecanismos y sistematización de estudios previos.

---

<sup>2</sup> Proyecto de Investigación Científica y tecnológica (PICT) "Políticas públicas de diseño participativo. Relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local del Conurbano Bonaerense" financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, Argentina.

<sup>3</sup> Todos los municipios del GBA se encuentran gobernados en la actualidad por algunos de estos tres partidos políticos.

<sup>4</sup> El GBA se extiende en dirección norte, oeste y sur; al este se ve imposibilitada por el Río de la Plata.

<sup>5</sup> A lo largo del artículo utilizaremos el masculino genérico gramatical para evitar complejizaciones en la lectura, pero cabe señalar que con el/los estamos refiriéndonos a todos los géneros y disidencias sin distinción.

## Mecanismos de Participación Ciudadana Local

La multiplicación de mecanismos alternativos de participación política, más directa y menos mediada por el sistema representativo, constituye una de las respuestas surgidas en estos tiempos para construir respuestas sociales a la creciente complejidad de los problemas públicos. Las iniciativas de participación ciudadana, que se proponen organizar formas más directas de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, constituyen construcciones institucionales, cada día más frecuentes, que encarnan esta orientación. Estas experiencias se enmarcan en un horizonte de sentido enfocado en la democracia participativa, que complemente los mecanismos del régimen político representativo y, de ese modo, permite extender y profundizar la democracia (Díaz Aldret, 2017; Brugue, 2018).

La participación ciudadana se presenta, entonces, como una estrategia para ampliar y diversificar los modos de interacción entre el Estado y la sociedad. Ello implica que el fenómeno puede ser promovido y analizado desde dos posiciones diferentes: desde el gobierno o desde la ciudadanía.

Para este artículo elegimos acercarnos al fenómeno desde la perspectiva del Estado y de las políticas públicas, puesto que el objetivo es comprender los desarrollos institucionales implementados para canalizar estas formas de participación directa. Ello no supone ignorar el nutrido debate que se sostiene al respecto desde la sociedad civil, ni tampoco la nutrida producción académica al respecto, sino considerar este movimiento como el marco social y político que permite comprender los actores y las cuestiones que se dirimen en estos espacios institucionales.

Desde la perspectiva del Estado, cabe advertir que la complejización de la dinámica social en las últimas décadas hace evidente que gobernar una sociedad requiere flexibilizar el modelo centralista sostenido sobre la noción del monopolio estatal de la gestión de lo público. En las realidades contemporáneas, la dirección de los procesos públicos necesita basar sus decisiones y acciones en una estructura de gobernanza en red, donde el Estado constituye el nodo central de un entramado que vincula a diferentes actores e intereses (Subirats, 2019).

La noción de gobernanza busca describir a este modelo emergente de gobierno, cuya capacidad se fortalece gracias a su inscripción en redes de articulación con otros niveles estatales y organizaciones, y entidades representantes de la sociedad civil y de la vida económica (Blanco et al., 2018). Este enfoque hace referencia a un modelo de gestión más abierto, basado en estrategias de articulación en red que incluyen al Estado y a los actores de la sociedad civil en las intervenciones so-

bre problemas públicos (Mayntz, 2006). Observamos así una evolución desde un modo de coordinación social jerárquico, en donde el poder se concentra de manera casi absoluta en manos del Estado, hacia unas nuevas estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales confluyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas (Blanco et al., 2012).

Si bien esta dinámica de transformación en los modos de gobernar que se orientan hacia el modelo de la gobernanza está atravesando actualmente todos los niveles de gobierno, su despliegue y las consiguientes políticas de participación ciudadana asumen particular relevancia cuando refieren a espacios locales. Ello se explica por varios factores: la distancia entre gobierno y ciudadanía es lógicamente más estrecha; los problemas que comprometen a la sociedad se hacen más comprensibles cuando refieren a un plano territorial acotado; y los actores sociales que organizan a la ciudadanía suelen armarse con base en la proximidad, entre otros.

Además, estas transformaciones se hacen evidentes en el ámbito de las políticas sociales, debido al evidente involucramiento de la sociedad —sectores sociales, actores, colectivos, etc.— en su implementación, como destinatarios y mediadores en la gestión. En este campo, la articulación multiactoral, la inclusión de la sociedad civil y los entramados multinivel se prefiguran como instancias clave de la gestión de lo público (Ferrari Mango et al., 2021).

La participación ciudadana institucionalizada se distingue de otras formas de intervención de la ciudadanía también relevantes y con fuerte capacidad de incidencia en la política pública. Es decir, el amplio universo de la acción colectiva y la protesta social que se moviliza por canales no institucionales. Si bien estos fenómenos tienen fuerte influencia en el campo que nos interesa analizar, el foco de este artículo estará puesto en las instituciones locales que articulan la participación ciudadana en las políticas seleccionadas.

Las instituciones participativas son el marco regulador a través del cual se incorpora “a los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas” (Avritzer, 2014, p.51). En estos dispositivos, como señalaba años atrás Borja “las asociaciones populares y grupos de interés de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas dentro del ámbito administrativo, pero respetando las reglas del proceso de decisión política” (1986, p.56). Se trata, por tanto, de un tipo de participación organizada a través de normas concretas y más o menos estables que los ciudadanos participantes no están en condiciones de definir por ellos mismos, lo que lleva a ubicar este tipo de mecanismos como movimientos *top-down* (Annunziata, 2016).

Dentro del amplio universo institucional de procedimientos, mecanismos, órganos y normativas que organizan los procesos de participación ciudadana local, nos interesa en especial orientar la atención hacia los órganos de

participación, denominados Consejos Locales. Estos constituyen mecanismos estables, formalizados y colegiados donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Isunza Vera y Hevia, 2006). Son interfaces socioestatales, de intercambio, que asumen una dinámica deliberativa, como también de procesamiento de conflictos, en el que ciertos actores se interrelacionan con el fin de “informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación” (Hevia et al., 2011, p.69). Son mecanismos con cierta pretensión de estabilidad y, si bien sus competencias pueden ser consultivas, vinculantes o implicar la autogestión, la mayoría se erige como espacios consulta para los tomadores de decisión, pero sin capacidad resolutoria, siendo denominados por la literatura tanto como asesores o consultivos (Brugué et al., 2001).

Si bien la denominación de Consejo incluye tanto aquellos que se estructuran por intereses sectoriales o temáticos, como otros de índole barrial o territorial; aquí haremos foco en el primer tipo, ya que constituyen los espacios de articulación multiactoral más difundidos y respaldados normativamente en la Argentina y en el GBA (Rofman y Foglia, 2020). Los CLS incorporan representantes de la administración municipal y de colectivos organizados, reconocibles como puntos ineludibles de referencia de las administraciones que buscan intervenir en un determinado campo de política.

La producción académica específica sobre estos dispositivos es de corte reciente en Argentina, concentrada en el campo de género (Barrabino, 2020; Rosales, 2011) y en el de niñez y adolescencia, donde se destacan trabajos propios para el Conurbano Bonaerense (Foglia, 2020, 2022; Ferrari et al., 2021; Rofman y Foglia, 2020), de la Provincia de Buenos Aires (Franco Patiño et al., 2019; Urdaniz, 2017) y de la Provincia de Río Negro (Rodríguez, 2015).

Exceptuando la producción propia, los trabajos se focalizan mayoritariamente en el análisis de experiencias particulares, de consejos/mesas locales desarrollados en un/os municipio/s específicos buscando indagar procesos y dimensiones circunscriptas a estos casos singulares. Esta literatura abre el espacio y el interés por generar estudios que puedan trazar un panorama más amplio sobre el despliegue de estos dispositivos participativos, a la vez que permitan capturar las diferencias y matices que se presenten al interior del universo analizado.

## Consejos Locales Sectoriales en el GBA

Las particulares condiciones sociales, territoriales y político institucionales del GBA convierten a esta región en un terreno especialmente apropiado para el desarrollo de instancias de participación ciudadana. Esta gran ciudad metropoli-

tana es donde residen alrededor de 11 millones de personas, un poco menos de un tercio de la población nacional. La concentración poblacional trae consigo una fuerte heterogeneidad y desigualdad socioespacial, y situaciones de vulnerabilidad social y económica que ha dado lugar al desarrollo de una trama asociativa de la sociedad civil sumamente activa y comprometida con las necesidades de la población.

Como Argentina es un país federal, desde el punto de vista jurisdiccional, las políticas públicas que intervienen en la región se asientan en varios niveles de gobierno: federal, provincial y municipal, en una estructura interjurisdiccional fragmentada, puesto que no se cuenta con instancias de articulación metropolitana. En este marco, los gobiernos municipales cuentan con capacidades y competencias limitadas para hacer frente a los problemas de sus territorios (Rofman y Foglia, 2021), condiciones que se buscan paliar a través de la incorporación de espacios de la sociedad civil a la gestión de las políticas locales (Rofman, 2014).

La participación de actores de la sociedad civil en instancias de gestión de políticas sociales locales no es un fenómeno nuevo en el GBA. Desde las reformas neoliberales y la posterior crisis, la política social viene recorriendo una senda marcada por diseños fuertemente territorializados. En esta lógica, los actores —en general organizaciones de la sociedad civil con fuerte anclaje local— han incrementado su intervención en el proceso de gestión social, particularmente en los marcos institucionales de consejos o mesas multiactorales.

Los datos dan cuenta del fuerte avance que han recorrido estos mecanismos en los últimos años: solo en el GBA existían, en 2018, más de 55 CLS inscritos centralmente en áreas específicas de la política social. De la radiografía efectuada para ese momento (Rofman y Foglia, 2021) sobresalen los CLS de Niñez y Adolescencia presentes en 13 municipios, los CLS de Hábitat ubicados en 9 municipios, espacios participativos sobre género en 7 casos, órgano de participación en el campo de las políticas de discapacidad en 6 distritos y 5 espacios multiactorales implicados en las políticas de economía social y solidaria. Se trata de consejos temáticos que se dirigen a la interlocución con comunidades organizadas y reconocibles en cada campo de política.

En casi todos los casos se trata de espacios previstos en marcos normativos provinciales, quedando su conformación efectiva a cargo de los gobiernos locales. Estos Consejos recogen la trayectoria de involucramiento de las organizaciones sociales de base en la región (Rofman, 2014) y abarcan diferentes cuestiones sociales críticas: hábitat popular, violencia de género, discapacidad, economía popular y vulneración de derechos.

## Consejos Locales Sectoriales de Hábitat

La creación de los Consejos Locales de Hábitat encuentra su base institucional en la Ley provincial 14.449, de Acceso Justo al Hábitat. Esta Ley, sancionada el 29 de noviembre del 2012 y publicada en el Boletín Oficial en octubre de 2013, busca dar respuesta a la problemática de la tierra y la vivienda presente en la Provincia de Buenos Aires. Incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación, apunta a resolver de manera prioritaria: el déficit urbano habitacional, el aumento del valor del suelo y la concentración de la renta urbana.

Tiene como objetivo la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Para ello, establece herramientas y mecanismos que permiten fortalecer la capacidad del estado provincial, de los estados municipales y de las organizaciones sociales, para intervenir activamente en la promoción de políticas de hábitat que tiendan a la integración social y a la reducción de los factores que generan la exclusión social (Observatorio de la Ley, 2022). En relación con estos objetivos, la norma fija cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios (Bustos, 2015).

Desde estos principios, crea una serie de instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo, de planificación urbana y de redistribución de la renta tendientes a la mejora del hábitat y a la reducción de las prácticas especulativas en el ámbito provincial. Específicamente, impulsa el crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas —a través de la creación de un Fondo Fiduciario Provincial—, la generación de lotes con servicios, la integración socio urbana de villas y asentamientos, la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción del estado, el establecimiento de zonas de promoción de hábitat social, el impuesto progresivo al baldío, y otras acciones tendientes a la igualación en el acceso al suelo y la vivienda, especialmente para los sectores de menores ingresos.

Dentro de los fundamentos de la Ley, se menciona que para la resolución de las problemáticas mencionada se requieren de acciones políticas y de una activa participación comunitaria, pues es a partir de la participación que se cuenta con políticas legítimas, concebidas a partir de debates democráticos, y se crean medidas eficaces para dotar al gobierno provincial y municipal de herramientas para la creación de una sociedad más justa. Desde esta perspectiva, la Ley sienta las bases para la promoción de la gestión democrática a partir de la creación de dos ámbitos específicos:

Por una parte, el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat actúa, desde el año 2014, como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas. Está integrado por la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, representantes de los municipios, de las universidades públicas, sindicatos e integrantes del Poder Legislativo. Se establece su funcionamiento a través de reuniones mensuales y el trabajo en diferentes comisiones. Está integrado por 33 miembros.

Por otra parte, los Consejos Locales de Hábitat son espacios multiactorales creados para favorecer la participación democrática en el diseño de las políticas locales en los municipios de la provincia. La Ley promueve la creación de estos ámbitos de discusión con el objetivo de impulsar la democratización de las decisiones y la presentación de propuestas para la mejora de la situación del hábitat local. Los CLS pueden realizar asesoramiento y propuestas al Concejo Deliberante como al Poder Ejecutivo, pero no poseen poder de decisión. En términos generales, dado que existen diferencias entre los municipios, están integrados por diferentes actores locales como pueden ser organizaciones sociales, vecinos, el Poder Ejecutivo, concejales y colegios de arquitectos, entre otros. En la actualidad, se encuentran activos alrededor de 27 CLS en la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a la articulación entre estos dos ámbitos participativos, el Consejo Provincial, entre sus funciones, posee el asesoramiento a los municipios para la creación de los CLS, o ámbitos similares, y acompañar su funcionamiento.

Dentro de los márgenes que fija la ley, son los municipios los que, de adherir a esta, deben sancionar criterios operativos para la captación y distribución de recursos, la fijación de nuevos parámetros urbanísticos y para la creación y funcionamiento de ámbitos participativos de gestión. Desde la aplicación de la Ley, es de manera progresiva que los municipios comienzan a gestionar este tipo de acciones (Szajnberg et al., 2018) dando cuenta de amplias diferencias entre estos.

Las disparidades pueden comprenderse, entre otras razones posibles, en que para los municipios resulta un desafío implementar una política local de gestión del suelo, pues esto “supone el desarrollo de un proceso técnico-político sostenido y que requiere construir acuerdos complejos para coordinar a los múltiples actores e intereses involucrados en este proceso” (Szajnberg et al., 2018, p. 83).

En el caso específico de los CLS y su conformación para el campo del hábitat, las disparidades pueden observarse, primero, en la cantidad que se encuentran en funcionamiento. Como se mencionó, en la actualidad, existen alrededor de 27 en funcionamiento, de los 135 municipios con los que cuenta la provincia, otros están en proceso de conformación y/o formalización a través

de una ordenanza municipal y, en la mayoría de los casos, no se están realizando acciones para su generación.

Dentro de los municipios seleccionados, se identifican disparidades, dado que solo se han creado CLS en Tigre y en Florencio Varela. Sin embargo, La Matanza aún no tiene, pero está en proceso de conformación a través de una ordenanza, y en el municipio de Tres de Febrero no se ha convocado un espacio para su conformación.

En particular, en el caso de La Matanza, se detectaron diferentes iniciativas que apuntan a su conformación. Por ejemplo, durante el año 2019, una relevante organización vinculada a la defensa de los derechos humanos y una organización gremial del municipio, impulsaron una primera convocatoria con el objetivo de generar acciones conjuntas en torno a las distintas problemáticas que sufren los vecinos de los barrios con relación a la falta de acceso a la vivienda. En este primer encuentro, se decidió conformar el Consejo a partir del involucramiento de 16 organizaciones barriales, referentes territoriales y vecinos que participaron. Se trazaron líneas de trabajo conjuntas con el objetivo de lograr la implementación de la Ley en el municipio. Pese a la pandemia de covid-19, el proceso la conformación del CLS a partir de la creación de una ordenanza municipal continuó. Asimismo, el colectivo conformado por referentes y organizaciones barriales siguió activo. Si bien actualmente este mecanismo como tal no está en funcionamiento, en el municipio existen mesas participativas especialmente dirigidas a procesos de integración socio-urbana.

En cuanto al Municipio de Tres de Febrero, un proyecto de ordenanza para fomentar la creación del CLS ingresó al Concejo Deliberante en septiembre del año 2020; sin embargo, aún no ha sido conformado. En este municipio se llevan adelante mesas participativas focalizadas en determinadas problemáticas.

## Surgimiento

En el caso del Municipio de Tigre se crea el Consejo Municipal de Tierra, Vivienda y Hábitat, por Ordenanza 3705 (2019), para acompañar la implementación de la Ley Provincial. En 2018 asume un Subsecretario proveniente de un relevante movimiento social, que es quien impulsa y apoya la creación del CLS. Este surge a partir de la iniciativa estatal que encuentra su “hito fundante” en la gestión/decisión política. Inicialmente, para crearlo, desde el municipio se convocaron reuniones con referentes y organizaciones barriales para dar los pasos preliminares.

Por su parte, el Municipio de Florencio Varela, posee un Consejo de Tierras, previo a la sanción de la Ley (2012) a raíz de la problemática de la toma de

tierras. Esto fue lo que impulsó la conformación del CLS, que continúa funcionando en la actualidad. Este municipio fue el primero en adherir a la Ley. Este hecho da cuenta de un municipio en donde las cuestiones vinculadas al hábitat poseen una trayectoria más larga, vinculada a conflictos puntuales que derivan en la conformación de espacios participativos para su resolución.

En esta dirección, un dato relevante es que este municipio se vincula también con el Consejo Provincial, en donde participa el director de Tierras y el Intendente fue presidente del Consejo Provincial previamente. A partir de su adhesión a la Ley, el Consejo de Tierras vio modificado su accionar al incluir nuevas herramientas y procedimientos para abordar las cuestiones que se venían trabajando previamente, como así también se realizaron cambios a ciertos programas municipales adoptando algunos aspectos que proponía la Ley, como por ejemplo la compra de terrenos para la construcción de viviendas.

### Actores Involucrados

En el Consejo de Tigre se han ido sumando otros actores a medida en que conocen la existencia del Consejo; sin embargo, con el paso del tiempo y por efecto de la pandemia, se fue reduciendo el interés inicial de los participantes, y fue perdiendo su continuidad y relevancia como tal. En este sentido, sin el impulso estatal para sostener el espacio, no se reconoce la intencionalidad de la sociedad civil para sostenerlo. Inicialmente, existía el predominio en la participación de organizaciones de base provenientes de barrios puntuales — algunas más informales, otras con carácter de asociación civil—, quienes participaban por una demanda concreta (loteos, reclamos por servicios públicos, firmas) y luego dejaban de asistir. En cambio, las organizaciones sociales con mayor trayectoria en la temática de hábitat, muchas de ellas impulsoras de la creación de la Ley, tienen más permanencia.<sup>6</sup> En cuanto a otros actores, en el caso de los concejales, su participación es más esporádica.

En Florencio Varela, desde el municipio participan la Dirección de Tierras y la Dirección de Obras Públicas, una universidad nacional, organizaciones religiosas y representantes del Concejo Deliberante. También forman parte organizaciones de vecinos, que a menudo intervienen en cuestiones puntuales, como tomas/ocupaciones de tierras. También están presentes otras entidades como una organización gremial representativa de los trabajadores de la economía popular y también otra entidad gremial de trabajadores que participa desde la conformación del Consejo de Tierra. Estas últimas son entidades de amplia trayectoria y representación.

---

<sup>6</sup> Asociación Civil Madre Tierra, FOTIVBA, Vivienda Digna, Mujeres 2000, Techo, SEDECA.

## Agenda y funcionamiento

En cuanto a su forma de funcionamiento, el espacio generado por el Consejo de Tigre está centrado principalmente en dar respuesta a demandas puntuales, especialmente las dirigidas a la regularización dominial. El Consejo funciona en los hechos como un espacio para acelerar procesos de regularización o bien para trabajar cuestiones de tipo burocráticas (firma de convenios, boletos de compra-venta, demandas de apertura de talleres o la instalación de luz en un barrio en particular, etc.). Por ello, funciona no tanto como un espacio deliberativo o de construcción de propuestas de mejoras o políticas, sino como una “ventana” de acceso a cuestiones municipales que se canalizan con más facilidad en este espacio.

Si bien este es el funcionamiento actual, desde la Subsecretaría se tiene la intención de dotar al Consejo de otras acciones, dado que al estar circunscrito a temáticas puntuales, no lograr ampliar los temas (por ejemplo, el acceso a la tierra o bien la elaboración de planes de vivienda).

En cuanto a Florencio Varela, se plantea una agenda de trabajo y se revisan cuestiones trabajadas. Se tienen reuniones periódicas (generalmente mensuales). Usualmente, se discuten temas vinculados a la tierra (características y accesos a equipamientos comunitarios, educacionales, transporte, etc.) y posee un rol de acompañamiento en los barrios a través de propuestas de mejoras. Debido a la pandemia de covid-19, el Consejo disminuyó la cantidad de reuniones, generando la reducción en términos de resolución o puesta en agenda de temáticas.

El Consejo tiene la potestad de plantear proyectos al Intendente o a representantes del ejecutivo local, quien lo eleva al Concejo Deliberante. En este sentido, las organizaciones participantes hacen propuestas canalizando las demandas de los vecinos.

Entre las acciones más relevantes impulsadas desde el CLS se pueden mencionar: proyecto para la construcción de viviendas con financiamiento del BID, la intervención frente a intentos de tomas de tierra y acompañamiento para reorientar esa demanda/necesidad a través de otras propuestas, gestión y articulación con el municipio para urbanizar áreas (rurales) y la realización de un relevamiento de las familias de un barrio particular.

En resumen, se observan diferencias entre los municipios en relación con los procesos de conformación. En algunos casos se evidencia que es el gobierno municipal quien impulsa su creación; mientras que en otros, su origen está más vinculado al entramado organizativo local, que es quien demanda y promueve su conformación. Esto no solo es determinante en su origen, sino que también produce efectos en su desarrollo y funcionamiento, poniendo en evidencia la relevancia de los contextos locales, ya que el ámbito del consejo adquiere dinámicas y lógicas de trabajo diferentes en función de los actores impulsores.

En términos generales, en un caso, el espacio permite la resolución de problemáticas y/o tratamiento de propuestas; y, en el otro, resulta un lugar de planeamiento de “demandas” puntuales/particulares de vecinos u organizaciones.

## Consejos Locales Sectoriales de Niñez y Adolescencia

Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) inscriben su formación en la Ley provincial 13.298,<sup>7</sup> que organiza el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires, puesto en vigencia en 2007. Este incluye a los organismos, entidades y servicios públicos y privados del ámbito provincial y municipal que “formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones (...) destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños” (art. 14). Esta normativa los considera órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

Se trata de ámbitos multiactorales que instan a la participación de actores estatales del nivel local —representantes de áreas municipales afines a los intereses de la Ley (Desarrollo Social, Salud, Educación, Derechos Humanos, entre otras)—, efectores de educación, salud, seguridad y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, representantes de universidades con asiento en el territorio y diversos actores sociales. Entre estos últimos se incluyen organizaciones comunitarias que se abocan a temáticas vinculadas a los derechos de niños y niñas y las familias, organizaciones de defensa de derechos humanos y de estudios sociales, y colegios profesionales. Asimismo, se prevé la participación de representantes de los niños y adolescentes. La participación es de carácter ad honorem y considerada de interés público relevante.

Los CLNyA tienen por misión fundamental la elaboración del Plan de Acción para la protección integral de los derechos de las niñas y adolescencias a nivel territorial, definiendo prioridades y metas a cumplir. Este debe tener un carácter intersectorial reflejando la concertación de acciones entre representantes de diversos ámbitos y niveles de gobierno y de los actores sociales locales. Asimismo, se acoplan otras competencias a su trabajo, entre las más relevantes se destacan: diagnóstico de la situación de las infancias y adolescencias y de la oferta de servicios y prestaciones asesoramiento y acompañamiento al Poder Ejecutivo y Legislativo Municipal, el monitoreo y la supervisión de los servicios y prestaciones.

La convocatoria y coordinación de los CLNyA está a cargo de cada uno de los respectivos gobiernos municipales, previa adhesión a Ley 13.298,<sup>8</sup> a través de

---

<sup>7</sup> Ley provincial 13.298 <https://normas.gba.gov.ar/documentos/BoOM3FzB.html>

<sup>8</sup> La Ley provincial 13.298 es una Ley de tipo conveniada que deja abierta su adhesión a la voluntad de los municipios. Esto implica que la conformación de las instancias locales previstas en la normativa sea un proceso para construir y desarrollar en cada territorio.

las áreas locales que conforman el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Cabe señalar que sólo puede existir un CLS por cada municipio.

En la Provincia de Buenos Aires, según un relevamiento del Organismo Provincia de Niñez y Adolescencia (OPNyA, 2021), se encuentran constituídos 42 Consejos Locales y 14 están en proceso de conformación, como contrapartida 59 municipios no cuentan aún con estos espacios en sus territorios.<sup>9</sup> En el GBA, como indicamos en trabajos previos (Foglia, 2022), la trayectoria histórica de los CLNyA sigue una pauta general de difusión y ampliación. Estos espacios al 2020 se encontraban presentes en 12 municipios de la región; mientras que en otros 3 existían mesas locales de articulación interinstitucional de niñeces y adolescencias aún no formalizadas como Consejos, pero que trabajaban por el reconocimiento como tales por parte del Poder Ejecutivo Local. Esto redundaba en un total de 15 espacios multiactorales presentes en el GBA.

En lo que respecta a los municipios objeto de análisis, es posible evidenciar que sólo en tres de ellos se conformó el Consejo Local de Niñez y Adolescencia (La Matanza, Tigre, Tres de Febrero), mientras que en uno (Florencio Varela) aún no se ha constituido. Cabe precisar el más reciente recorrido que este municipio tiene en la construcción del Sistema local de Promoción y Protección de Derechos. Si bien la adhesión a la normativa provincial es del año 2014, recién en el 2017 se avanzó en la constitución de otros dispositivos del Sistema (Servicios locales de promoción y protección de derechos),<sup>10</sup> pero no se continuó con el desarrollo del Consejo Local.

## Surgimiento

En los municipios de Tigre y La Matanza se verifica un recorrido extenso del dispositivo desde fines de la primera década del 2000, anclado en el momento en que ambos gobiernos locales adhirieron a la Ley provincial. En los dos casos, el surgimiento del dispositivo se sustenta en una profusa trama de organizaciones sociales existentes en el territorio.

En la Matanza se destacan dos grandes redes territoriales de organizaciones sociales que el año 2002 se nuclearon en otro espacio institucional: el Consejo Municipal del Niño y el Joven promovido desde el municipio. Este constituye un ámbito de discusión y generación de políticas sociales en defensa de los derechos de la infancia en el que participan diversas organizaciones. Luego, se crea un espacio intersectorial estatal promovido por el Poder Ejecutivo local. De estas experiencias nace en el 2007, a iniciativa del municipio, el CLNyA que funciona ininterrumpidamente hasta la actualidad. En términos normativos, el dispositivo no tiene ordenanza específica de creación, sino que se rige por la ordenanza de

<sup>9</sup> El relevamiento realizado contó con respuestas de 115 municipios sobre los 135 que tiene la provincia.

<sup>10</sup> Son organismos municipales responsables de la prevención, promoción, asistencia, atención y restablecimiento de los derechos de niños y adolescentes.

adhesión a la Ley 13.298 que menciona el funcionamiento del CLNyA. Además, se sancionó un reglamento propio del espacio.

En el caso de Tigre, el CLNyA se forma en el año 2009 a iniciativa de una red de organizaciones: el Foro de la Niñez Local. En este se nuclearon centralmente organizaciones gremiales, una importante ONG del distrito y algunas organizaciones de base territorial. El Foro hizo un gran encuentro demandando la adhesión a la Ley 13.298 con apoyo de la Directora de Fortalecimiento Familiar del Municipio y, en el 2009, comenzó a funcionar el CLNyA sancionándose ese mismo año su decreto de creación. También cuenta con un reglamento de funcionamiento. El espacio se desarrolló en forma ininterrumpida hasta 2014, luego estuvo cuatro años sin funcionar y volvió a la actividad en el 2018 con fuerte respaldo municipal (incluso de su máxima autoridad).

El caso opuesto es Tres de Febrero que tiene una historia más reciente y donde el dispositivo surgió a impulso del gobierno local, en el marco de la llegada de la Alianza Cambiemos al municipio en 2016<sup>11</sup> y de la firma de la adhesión a la Ley provincial que no se había realizado en años precedentes. Desde que comenzó a funcionar, mantiene un desarrollo continuado, pero no cuenta con ninguna ordenanza ni decreto de funcionamiento que respalde su accionar.

### **Actores involucrados**

En los tres municipios en donde funciona el CLS participan actores bien diversos que evidencian predominios diferenciales.

En el caso de La Matanza, se observa un predominio de actores estatales por sobre los actores sociales. Estos últimos concentran su participación en otro de los dispositivos participativos con los que cuenta el distrito, el ya mencionado Consejo Municipal del Niño y el Joven. Las organizaciones sociales que participan del CLNyA lo hacen mayoritariamente en representación de este Consejo Municipal. Asimismo, en este distrito existen mesas territoriales presentes en las distintas localidades del municipio que también configuran un canal de participación de las organizaciones en torno a las problemáticas sociales. Las organizaciones sociales suelen referenciarse más con estos espacios participativos y no tanto con el CLNyA. De este dispositivo tampoco participan actualmente sindicatos, ni colegios profesionales. Sí se destaca la participación del Frente de Estudiantes Secundarios de la Matanza. En contraposición, hay una multiplicidad de participantes estatales de diferentes ámbitos, municipales (niñez, educación, salud, derechos humanos, entre otros); provinciales (salud, educación, niñez, justicia) y nacionales (niñez, educación). Se suma la participación de una Universidad Nacional con anclaje local.

---

<sup>11</sup> La llegada de la Alianza Cambiemos quiebra una hegemonía de casi 25 años de gobierno de un mismo Intendente, Hugo Curto, del partido peronista en el distrito.

En el caso de Tigre, la participación es más equilibrada, ya que se observan intervenciones de actores sociales de diverso tipo (organizaciones de base, organizaciones de corte más profesional, redes con asiento en varios municipios, colegios profesionales y gremios) como de participantes provenientes de áreas municipales diversas (fortalecimiento familiar, infancia, juventud, educación, trabajo social, hábitat y economía social, entre otras). La intervención de actores de otros niveles de gobierno es acotada y focalizada en los referentes provinciales del campo educativo.

En Tres de Febrero, la composición está restringida a los efectores estatales no teniendo lugar la participación de la ciudadanía. El espacio funciona como un lugar de articulación entre áreas municipales heterogéneas (niñez, salud y salud mental, jardines maternales, deportes) y organismos provinciales pertenecientes a diferentes sectores (educación, seguridad, salud, adicciones, niñez, justicia). Hasta 2018, participó una universidad nacional con asiento en el territorio. En este municipio, el CLNyA oficia como un espacio de encuentro directo de estos efectores, conformando una red de comunicación e información que constituye un insumo para la gestión.

### **Agenda y funcionamiento**

Las tareas desplegadas por cada uno de los CLNyA son bien heterogéneas, dando cuenta de que en algunos municipios lo mandado por la Ley tiene mayor concreción en la práctica mientras que en otros al espacio aún le cuesta avanzar con actividades en la senda marcada normativamente.

En el CLNyA del municipio de La Matanza, se han generado iniciativas variadas en las distintas fases del ciclo de la política pública: conversatorios para instalar temas en la agenda pública, formulación de proyectos específicos, fuerte involucramiento en la implementación de las acciones y la creación de un Observatorio para el monitoreo de una cuestión de relevancia provincial y local; dando cuenta de un profuso trabajo generado en el seno del dispositivo.

El municipio de Tigre, sin este nivel de desarrollo, igualmente cuenta con un extenso despliegue de tareas. Estas son focalizadas colocando temas y demandas en la agenda de gobierno local y en la elaboración de propuestas concretas de creación de espacios institucionales para que sean atendidas por el gobierno municipal.

En el otro extremo, el municipio de Tres de Febrero, por las características particulares de su entramado actoral anclado en los actores de gobierno municipal y provincial, sólo ha generado actividades vinculadas con la implementación de la política, ligadas a la mejora de los circuitos institucionales de funcionamiento y a la articulación entre efectores estatales.

En resumen, el desarrollo efectuado pone en evidencia que los CLNyA en todos los municipios abordados constituyen ámbitos de intercambio y articulación entre diferentes actores pertenecientes al Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñeces y Adolescencias de cada distrito, habilitándose allí el encuentro y la discusión de la política pública entre todos los involucrados. Sin embargo, las tareas por ellos concretadas y su incidencia en la política pública de infancia depende de quiénes promovieron la constitución del espacio y del entramado actoral que lo sostiene.

Por un lado, es posible apreciar que, sin la participación de actores sociales, como se observa en Tres de Febrero, el CLNyA se convierte sólo en un espacio de comunicación y conocimiento entre efectores estatales, pero la esencia del dispositivo se ve obturada. Al no estar presente la voz y opinión de actores por fuera del aparato estatal no hay lugar para tareas que requieren cierta distancia del gobierno —(por ejemplo, permear la agenda o monitorear sus acciones). Se pierde en este caso el aporte que actores anclados en el territorio y con conocimiento situado de problemáticas y fortalezas del mismo pueden efectuar a la política local y el dispositivo ve anulado su componente participativo.

Por otro lado, en los dos municipios donde el CLNyA demuestra un despliegue vigoroso de acciones, el Estado municipal está muy presente a través de sus distintos efectores dando entidad al espacio y aportando en su sostenimiento. Este no se hace en solitario, sino que se desarrolla con actores supralocales estatales; aspecto evidente en Matanza, con organizaciones territoriales en el distrito que han generado las bases, activado y/o jerarquizado la potencia del dispositivo como instancia de co-construcción co-corresponsable de políticas para las niñeces y adolescencias.

## Conclusiones

En este trabajo nos propusimos analizar el despliegue de dispositivos participativos multiactorales institucionalizados en la escala local en dos campos de la política social: hábitat popular y niñez y adolescencia.

Los dispositivos seleccionados disponen de un encuadre normativo provincial que los crea y proporciona las pautas generales de su funcionamiento. Sin embargo, por el carácter conveniado que asumen estas normativas, en los dos campos son los gobiernos municipales los que efectivamente tienen a cargo su conformación, habilitándose, por tanto, desarrollos particulares en cada escenario local, siendo los actores territoriales estatales y sociales quienes tienen capacidad de perfilar el desarrollo de estos a lo largo del espacio provincial.

En los campos de política estudiados fue posible observar que la mayor densidad del dispositivo participativo se liga con la presencia e interés de una

trama de actores —estatales y sociales— que identificaron la relevancia de contar con espacios de estas características para la producción de la política local.

Este punto matiza el perfil *top-down* con el que los estudios sobre participación suelen describir a los mecanismos institucionalizados. Se hace evidente que, aun cuando hay marcos supralocales que “desde arriba” crean y promueven estos dispositivos, los mismos no pueden ser implantados —ni analizados— en los escenarios locales como si fueran una receta universal, porque aun cuando sus características y esquemas institucionales podrían intentar replicarse isomórficamente, no operan en abstracto, sino que se anclan una especial vinculación entre actores sociales y estatales.

Asimismo, estos dispositivos no producen acciones parejas. Si bien la literatura pone énfasis en su carácter asesor, en los campos abordados las actividades desarrolladas dan cuenta de perfil más abarcativo y denso. Los CLS intervienen en diferentes momentos del ciclo de la política, algunos tienen peso en el momento de agenda planteando temas de discusión en el seno de los espacios, otros en el plano de la formulación diseñando proyectos específicos, otros en la implementación como acciones de acompañamiento, resolución de problemas específicos o modificación de circuitos institucionales de procesamiento de demandas y otros en el control o monitoreo. Desde nuestro punto de vista, este abanico de acciones da cuenta de que los CLS son parte constitutiva del proceso de producción de la política local. En este sentido, podría considerarse que tienen un lugar relevante en el quehacer y en su desarrollo, aunque esto aún podría ser potenciado.

En síntesis, podemos afirmar que el panorama trazado es resultado de un proceso más amplio y relativamente sostenido de incorporación de diseños institucionales participativos en diversos campos de la política social, fundado en un sostén normativo que les brinda estabilidad y el compromiso de las organizaciones sociales del territorio.

## Referencias Bibliográficas

- Annunziata, R. (2016).** Ciudadanía disminuida: La idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, 30, 39–57. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i30.321>
- Arques, F., Diaz Rosaenz, M., Moreira, M., y Schneider, C. (2016).** Mapa de la configuración institucional de la participación ciudadana local en la Argentina. En C. Schneider (Ed.), *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios* (pp. 45–100). Biblos.
- Avritzer, L. (2014).** *Los desafíos de la participación en América Latina*. Ateneu.
- Barrabino, O. (2020).** *Sistematización y análisis del trabajo en red de la Mesa local de prevención y atención a la violencia familiar y de género del Partido de Florencio Varela* [Tesis de grado, Universidad Nacional Arturo Jauretche]. <https://biblio.unaj.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6806>
- Blanco, I., Fleury, S., y Subirats, J. (2012).** Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y política pública*, 21(SPE), 3–40.

- Blanco, I., Gomà, R., y Subirats, J. (2018).** El nuevo municipalismo: Derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 20, 14–28.
- Borja, J. (1986).** Participación... ¿para qué? *Revista Foro*, 26(1), 30–31.
- Brugué, J. (2018).** Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, 154–165.
- Bustos, W. (2015).** Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Observatorio del Conurbano.
- Cravacuore, D. (2009).** La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. En *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana* (pp. 162–181). Corporación para la Innovación en Ciudadanía.
- Díaz Aldret, A. (2017).** Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341–379. <https://doi.org/10.29265/gypp.v26i2.337>
- Ferrari Mango, C., Foglia, C., y Rofman, A. (2021).** Políticas sociales locales en Gran Buenos Aires: Gobernanza participativa y multi-nivel en economía social e infancia. *Administración y Desarrollo*, 51(1), 61–86. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.3>
- Foglia, C. (2020).** Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: Institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el conurbano bonaerense. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales*, 4.
- Foglia, C. (2022, julio 21).** *La gestión local de las políticas de promoción y protección de derechos de niñas y adolescentes en el Gran Buenos Aires Argentina. XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP)*, Santiago, Chile.
- Foglia, C., y Rofman, A. (2020).** Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: Una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 21, 113–145. <https://doi.org/10.32457/riem.vi21.307>
- Font, J., Brugué, J., y Gomà, R. (2001).** Consejos consultivos en Barcelona: Conclusiones. En J. Font (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 122–124). Ariel.
- Font, J., y Gomà, R. (2001).** La democracia local: Un mapa de experiencias participativas. En J. Font (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 61–91). Ariel.
- Franco Patiño, M., García Cejudo, C., Landeira, P., y Fy Llobet, V. (2019).** Los consejos locales de protección de derechos. Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia. En V. Llobet y C. Villata (Eds.), *De la desjudicialización a la refundación de los derechos* (pp. 253–285). Teseo Press Design.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S., y Ávila Landa, H. (2011).** Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 65–88.
- Isunza Vera, E., y Jara, F. (2006).** *Relaciones Sociedad Civil y Estado en México. Un ensayo de interpretación*. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.
- Mayntz, R. (2006).** Governance en el Estado moderno. *PostData*, 11, 103–120.
- Observatorio de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat. (s. f.).* <https://observatorio.madretierra.org.ar/>
- Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia. (2021).** *Creación y Fortalecimiento de los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las niñas y adolescencias*.
- Pagani, M. L., y Payo, M. (2015).** Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En M. L. Pagani, M. Payo, y B. Galinelli (Eds.), *Estudios sobre Gestión Pública: Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 97–120). Subsecretaría para la Modernización del Estado; Gobierno PBA.
- Red de Progreso Social. (2018).** Índice de Progreso Social Conurbano Bonaerense. <https://www.cippecc.org/proyecto/indice-de-progreso-social-de-la-provincia-de-buenos-aires/>
- Rodríguez, R. (2015).** Los Consejos Locales de Derechos de Niñez y Adolescencia: Espacios institucionales de visibilidad y enunciación. Publicafecs, Universidad Nacional de Comahue.
- Rofman, A. (2014).** Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Territorios*, 31, 37–56.
- Rofman, A., y Foglia, C. (2021).** Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires:

¿Gobernanza inteligente de la pandemia? *Revista Administración Pública y Sociedad*, 12, 5–30.

**Rosales, M. B. (2011).** Políticas públicas con enfoque de género en el estado municipal: Sentidos y representaciones de las mujeres que participan en la mesa local de para la prevención de la violencia de género. *Question*, 1(31).

**Rowe, G., y Frewer, L. (2004).** Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology and Human Values*, 29(4), 512–556. <https://doi.org/10.1177/0162243903259197>

**Subirats, J. (2019).** Dilemas: Gobierno multi-nivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E.

López-Moreno, y G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 86–97). BID. <https://doi.org/10.18235/0000875>

**Szajnberg, D., Fernández Cittadini, R., Rodríguez, V., y Noel, L. (2018).** *Proceso de adhesión a Ley de Acceso Justo al Hábitat en Municipio San Isidro*. Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana, Córdoba, Argentina.

**Urdaniz, A. (2017).** La comunicación institucional en el contexto convergente: Los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño de la provincia de Buenos Aires. *Actas de Periodismo y Comunicación*, 2(1).

# Construcción identitaria y prácticas políticas en los gobiernos locales. Un análisis político-comunicacional en los municipios de la Plata y Berisso (2015-2019)

**Diego Furnari**

Universidad Católica de La Plata  
Email: [diegomartin.furnari@ucalpvirtual.edu.ar](mailto:diegomartin.furnari@ucalpvirtual.edu.ar)  
<https://orcid.org/0000-0001-7513-5610>

## Resumen

El presente artículo busca generar aportes en torno a las prácticas gubernamentales como ejes de las construcciones identitarias de los espacios políticos en la Argentina. La ausencia de investigaciones sobre la relación entre estrategias comunicacionales, definición identitaria y prácticas políticas, hacen necesario estudios empíricos.

El triunfo del Frente Cambiemos en 2015 a partir de tópicos como modernización y transparencia, junto a una campaña marcada por un discurso contra identitario definieron su perfil coalicionario y sustentaron ciertas políticas públicas claves, particularmente a nivel local. Por ello, el análisis de los discursos y decisiones políticos constituyen insumos importantes para comprender la construcción del mito de gobierno.

Por ello se seleccionaron dos municipios de la provincia de Buenos Aires como La Plata y Berisso con el objeto de identificar similitudes y diferencias entre los discursos y las políticas públicas en torno a la definición del mito de gobierno del espacio Cambiemos 2015-2019.

**Palabras claves:** transparencia, mito de gobierno, discursos.

# Identity construction and political practices in local governments.

## A political-communicational analysis in the municipalities of La Plata and Berisso (2015-2019)

### Abstract

This article seeks to generate contributions around government practices as axes of the identity constructions of political spaces in Argentina. The absence of research on the relationship between communication strategies, identity definition and political practices makes empirical studies necessary.

The triumph of the Frente Cambiemos in 2015 based on topics such as modernization and transparency, together with a campaign marked by an anti-identity discourse, defined its coalition profile and supported certain key public policies, particularly at the local level. Therefore, the analysis of political discourses and decisions are important inputs to understand the construction of the myth of government.

For this reason, two municipalities in the province of Buenos Aires, La Plata and Berisso, were selected in order to identify similarities and differences between discourses and public policies around the definition of the myth of government of the Cambiemos space 2015-2019.

**Keywords:** transparency, government myth, discourses.



**Fecha recepción:** 08-09-2022

**Fecha aceptación:** 05-05-2023

Los desafíos actuales, en términos de reforma administrativa y mejora de la calidad de los servicios públicos, exigen a las autoridades reorientar sus esfuerzos hacia cambios en las metodologías de trabajo. Ello encontró un espacio propicio en el marco de las iniciativas de gobierno abierto, transparencia y participación. A su vez, esa combinación basada en la multiagencialidad, el trabajo colaborativo y la construcción canales de comunicación entre ciudadanos y gobiernos, se viene consolidando como estrategia discursiva y práctica.

Además, el fortalecimiento de muchos de los gobiernos locales en Latinoamérica y particularmente en la Argentina, permite revalorizar el rol actual de los mismos, no sólo en las construcciones político-electorales, sino también respecto de su independencia frente a los poderes tradicionales.

Aquí se combinan elementos interesantes a la hora de analizar las políticas públicas en clave de gobierno abierto: tecnologías, rendición de cuentas, información pública y transparencia. Estos componentes debieran estar presentes para garantizar mayores márgenes de legitimidad, ya que no alcanza con ejercer algún grado (mayor o menor) de control sobre los gobernantes, sino que resulta necesario transformar al ciudadano en un co-productor de las políticas públicas que lo interpelan (Kaufman, 2013).

El contexto descrito anteriormente encuentra en las elecciones presidenciales de 2015 en la Argentina, las condiciones ideales para analizar el rol y la construcción de un nuevo espacio político que basó parte de su estrategia electoral en dichos componentes. La coalición en cuestión reunió diversos sectores como la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC) y Propuesta republicana (PRO) bajo la denominación Cambiemos. Dicho espacio alcanzó el triunfo, no sólo a nivel nacional, sino también en muchas provincias y municipios del país, siendo la provincia de Buenos Aires la más importante.

Uno de los desafíos más complejos que enfrentó dicha coalición fue la de consolidar y sostener en el tiempo una identidad propia que fuese coherente con los espacios políticos que la constituyeron y que pudiese diferenciarse de aquellos sectores a los que habían enfrentado.

La combinación de tecnologías digitales, redes sociales, estrategias de comunicación segmentadas y un discurso reaccionario a los entonces responsables del ejecutivo nacional y provincial, fueron uno de los pilares de la campaña electoral. No obstante, pocas investigaciones han generado estudios empíricos para describir, analizar y comparar la relación entre los discursos políticos (electorales y gubernamentales), las decisiones adoptadas durante la gestión y la construcción (o no) de un mito de gobierno en tanto reflejo identitario.

De ahí el surgimiento de un conjunto de interrogantes que dieron origen a la publicación: ¿en qué medida la unificación discursiva de Cambiemos tuvo

continuidad luego de las elecciones?, ¿en qué políticas públicas se reflejaron los posicionamientos comunicacionales?, ¿en qué medida la realidad se adapta a los postulados teóricos?, ¿luego de asumido el gobierno fue posible consolidar un mito de gobierno?

Por ello, el presente artículo busca describir y analizar similitudes y diferencias entre los discursos y las políticas públicas en torno a la definición del mito de gobierno del espacio Cambiemos 2015-2019, a partir de su arribo a dos gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires. Así, se pretende realizar un aporte empírico a la relación entre los discursos de campaña y las políticas aplicadas (o eliminadas) durante las gestiones de gobierno. A su vez, se busca identificar similitudes y diferencias entre los municipios seleccionados teniendo en cuenta que, si bien ambos formaron parte del espacio Cambiemos, uno proviene del PRO (Garro en La Plata) y otro de la UCR (Nedella en Berisso).

Teniendo en cuenta que ello representa un área de vacancia en los análisis actuales (sobre todo porque los existentes se basan en el nivel nacional de gobierno), el presente artículo intenta aportar datos empíricos que puedan ser contrastados con las teorías que circunscriben los temas a tratar.

## Metodología

Se desarrolló un análisis comparado entre los municipios de La Plata y Berisso, los cuales que experimentaron un cambio de gobierno en el período 2015-2019, con el objeto de identificar similitudes y diferencias entre los discursos y las políticas públicas en torno a la definición del mito de gobierno del espacio Cambiemos.

La perspectiva comparada constituye una herramienta útil para el análisis del Estado y sus políticas, ya que permite superar los límites ideográficos del estudio de casos aislados (políticas públicas en singular o gobiernos aislados) y así generar conocimientos significativos y reveladores (Sartori y Morlino, 1994). Desde el punto de vista estrictamente metodológico, permite generar un control sobre ciertas generalidades enunciadas a través de la asimilación y diferenciación en los límites de los casos propuestos (Marradi et al., 2007). Con ello se busca una mejor descripción de los fenómenos en análisis y aportar a la comprensión de los motivos que producen los mismos. Por último, entre las diferentes estrategias de comparación se utilizó una alternativa basada en el análisis de un número acotado de casos (2), para poner vis a vis unidades similares.

En cuanto a la elección de los casos, se basó en la disponibilidad de recursos materiales y en la necesidad de encontrar puntos en común entre las unidades

de análisis. Los municipios de La Plata y Berisso son próximos geográficamente, ya que ambos se encuentran hacia el sur del Gran Buenos Aires (son municipios vecinos) y se constituyen como territorios con una historia política reciente relevante para la región. Tanto la ciudad de Berisso, signada por las corrientes migratorias y la tradición del movimiento peronista y sindical; como La Plata, por ser la capital de la provincia y el centro administrativo de la misma, han visto discurrir grandes fenómenos políticos. Por último, ambas comunas presentan un conjunto de políticas públicas con cierta tradición que permiten la comparación entre ellas (políticas participativas, de infraestructura, de gestión ambiental, entre otras).

La recolección, construcción y sistematización de la información y datos necesarios fue la consecuencia de la aplicación de una estrategia metodológica compuesta por técnicas, tales como: análisis de discurso, análisis documental, análisis de contenido y entrevistas. Respecto a la primera técnica, se recurrió a un análisis cuantitativo (recuento de palabras, palabras claves, repeticiones, etc.) combinado con el análisis cualitativo de los discursos de apertura de sesiones anual del período seleccionado. En total se analizaron ocho discursos (cuatro por municipio).

En relación al análisis documental y de contenido, se trabajó con las normas, proyectos de ordenanzas y propuestas presentadas tanto por el poder Ejecutivo como Legislativo, así como con las declaraciones e informes suministrados por la web oficial de cada municipio. Para ello se recurrió a la página Wayback Machine para acceder a los registros antiguos, a partir de lo cual se analizaron un total de 78 registros (45 de la ciudad de La Plata y 33 de Berisso).

Se aplicó el análisis de contenido cuantitativo (clásico) combinado con otro de corte cualitativo (incorporando lo contextual). En el caso de la primera variante, se utilizó el análisis temático para la identificación de la reiteración de términos o conceptos en el corpus, independientemente de la relación que pudiese existir entre ellos. Ello se complementó con el análisis de contenido semántico a través de la búsqueda de relaciones entre los temas de un discurso, informe o productos comunicacionales.

Finalmente, se desarrollaron doce entrevistas (abiertas —en profundidad— y semi-estructuradas —focalizadas—). Las mismas constituyeron uno de los principales recursos de la investigación por su aporte cualitativo a través del encuentro, el diálogo y la construcción subjetiva con los actores intervinientes. En cuanto a los tipos de entrevistas, las abiertas permitieron un primer contacto con funcionarios y especialistas con el objeto de conocer ciertas generalidades sobre los procesos (Marradi et al., 2007). Las semi-estructuradas posibilitaron retomar temas específicos que necesitaban mayor profundidad en base al análisis de las entrevistas abiertas y a la información recolectada como consecuencia de la observación indirecta.

## El Contexto Político

El nuevo mapa político argentino a partir del 2015, generó una serie de condiciones que posibilitaron la ruptura de muchas de las estructuras tradicionales de poder. El triunfo del Frente Cambiemos tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires y dentro de ella, a nivel local (con 65 intendentes sobre 135), transformó el escenario político. Ello implicó, en algunos casos, la llegada de figuras outsiders a la carrera política tradicional como Martiniano Molina en Quilmes; y, en otras, la consolidación de candidatos de fuerte vinculación con el sector político que representaban como Julio Garro en La Plata o Jorge Nedella en Berisso.

Ello permitió identificar (en la campaña electoral primero y luego durante sus primeros años de gestión) la utilización sistemática (en clave de apropiación) de algunos conceptos y propuestas con fuerte consenso social, como los relacionados con la transparencia y la lucha contra la corrupción. Esa estrategia tuvo como objetivo, por un lado construir un relato contraidentitario respecto a su rival electoral (kirchnerismo = corrupción). Por el otro, presentar un proyecto político y de gestión que pudiese generar ciertas transformaciones en el aparato estatal que le diera legitimidad para fortalecer su posición de poder. En definitiva, fue el intento de establecer una identidad coalicionaria coherente con los espacios políticos que la conformaron como punta de inicio de un mito de gobierno.

Ese proceso de construcción identitario se produjo paralelamente a nivel nacional, provincial y local, tanto como parte de la campaña electoral (definición de la agenda y construcción de la imagen) como de las primeras iniciativas y decisiones de política pública. La sinergia y unificación de criterios produjo cierta linealidad entre las agendas políticas que encontró recepción positiva por parte de la ciudadanía, brindando a la nueva coalición gobernante, un umbral de legitimidad relativa.

La combinación de resultados electorales y sinergia en la construcción de la agenda política entre los gobiernos nacional, provincial y local generó las condiciones oportunas para profundizar los debates en torno a las prácticas gubernamentales y las estrategias comunicacionales e identitarias. De ahí la relevancia de analizar la construcción de identidad en los gobiernos locales para reflexionar respecto de la coherencia (o falta de ella) entre la estrategia electoral (agenda e imagen), la construcción del mito de gobierno (Elizalde y Riorda, 2020) y las políticas públicas que abordan dichos temas.

## Los Gobiernos Locales y su Posicionamiento Estratégico

De un tiempo a esta parte los gobiernos locales en la Argentina han aumentado su peso específico, tanto en la consolidación de gobiernos provinciales y nacionales, como en el armado de las listas electorales. Ello es el resultado de la combinación de diferentes factores que condujeron a un cambio en el estilo y características de los líderes políticos y de gestión. En primer lugar, el desgaste de la ciudadanía de las “caras conocidas” de muchos funcionarios que, año a año, recorren diferentes espacios políticos y oficinas gubernamentales (proceso de desafección con parte de la política). En segundo lugar, la renovación de los cargos ejecutivos en ciertos gobiernos locales gracias a la llegada de una camada de políticos jóvenes. En tercer lugar, el hecho de que la política no puede prescindir de los territorios y del anclaje con la realidad cotidiana. Por último, el incremento constante de los recursos con los que los municipios cuentan en la actualidad, así como un proceso de descentralización que profundizó la delegación de funciones desde los niveles superiores.

Ahora bien, esa nueva realidad fue acompañada por una transformación en los modos de gestión de los gobiernos subnacionales relacionada con los cambios en las estructuras decisorias y con los modos de pensar, construir y aplicar la política pública. Ese nuevo modelo —denominado gobernanza local— explica, al menos en principio, el perfil de los gobiernos municipales en la actualidad.

Uno de los elementos claves de ese modelo de gestión es el desplazamiento de la dotación de las capacidades gubernativas (enfoque de la gobernabilidad) hacia la utilización efectiva de dichas capacidades (el enfoque de la gobernanza). Particularmente hacia las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se complementen para la identificación de los problemas (Aguilar Villanueva, 2016). Por ello, es la unidad mínima de gestión estatal la que se encuentra en mejores condiciones para identificar las problemáticas de su comunidad y ejecutar colaborativamente las soluciones.

En Argentina, esa redistribución de funciones o responsabilidades se enfrenta con múltiples dificultades vinculadas a un conjunto de restricciones normativas y presupuestarias que impiden o limitan el alcance de los objetivos. No obstante, muchos gobiernos locales vienen dando pasos concretos en el plano de gobernanza local desde tres ejes principales: participación, descentralización y modernización (Rofman y Foglia, 2020). La incorporación de esos ejes, no sólo como palabras vacías o expresiones de deseo, sino como estandartes en la cons-

trucción identitaria de los partidos, espacios políticos, funcionarios y gestores, es un dato clave a la hora de analizar a los gobiernos locales.

Lo anterior reconfigura las prioridades tradicionales, no tanto en términos del qué de la política (objetivos), sino del cómo; es decir, los modos en que los gobiernos toman decisiones a partir de la planificación y ejecución de políticas públicas.

### **Del Dicho Al Hecho: Comunicación, Mito de Gobierno y Construcción Identitaria**

Los cambios producidos en los últimos veinte años en el escenario público y fundamentalmente en la construcción, disputa y ejercicio del poder, obligó a los actores políticos a reconfigurar sus modos de acción. No sólo en cuanto al relacionamiento con los actores con los que comparte el espacio público (fundamentalmente medios masivos de comunicación y sociedad civil), sino también respecto a la búsqueda de consensos sociales. Ello pareciera haber encontrado en la exacerbación de discursos contra-identitarios (en la Argentina se grafica en el concepto de “la grieta”) un modo de vinculación a través de las estrategias comunicacionales, la propaganda política y el modo campaña permanente (Elizalde y Riorda, 2020; Quevedo y Ramírez, 2021). Los discursos o estrategias de construcción identitaria a partir de la negación o distanciamiento del otro caracterizaron las elecciones 2015, profundizando la distancia entre espacios políticos. Ello generó estrategias de diferenciación a partir de la apropiación de valores, ideales y reclamos sociales por parte de los diversos espacios políticos que disputaron el poder en 2015 (Cambiamos fue un ejemplo de ello).

La construcción, fortalecimiento y consolidación de una identidad política-partidaria fue uno de los principales desafíos del espacio Cambiamos en virtud de los diversos sectores políticos que lo integraron (cada cual con su propia identidad). Respecto a esto, en una entrevista telefónica realizada a un analista especializado, sostuvo que “los frentes incipientes generalmente son agregaciones políticas sin fusión de identidad. Una agregación acumula para un mismo espacio, un mismo sentido, pero no funde identidades” (M. Riorda, comunicación personal, 18 de enero de 2022).

En ese marco, la comunicación política juega un papel clave en la construcción de la cultura y la identidad que autodefine y diferencia un espacio político (y una gestión gubernamental) respecto de otros. Tanto la imagen como la identidad de un candidato o alianza electoral y su posterior ratificación durante la ges-

ción gubernamental (en caso de acceder o mantener el poder), resultan elementos claves para analizar los procesos políticos actuales. A su vez, esta dimensión del fenómeno político se orienta a la búsqueda de una mayor capacidad institucional a través del acompañamiento y la mejora de la eficacia de las políticas públicas, es decir, en el fortalecimiento de la gubernamentalidad. Ello permite reducir las tensiones existentes entre las demandas ciudadanas y la posibilidad de respuesta de los gobiernos (Riorda, 2011).

Por otro lado, el consenso (en tanto objetivo principal de la comunicación política) implica la búsqueda de acuerdos que consideren, reconozcan e incluyan también a aquellos grupos que se encuentren en los márgenes de este, con el objeto de alcanzar que las decisiones gubernamentales sean socialmente aceptadas. Si bien todas las dimensiones de la comunicación política están orientadas a la consecución de dicho fin, no es menos cierto que es la comunicación gubernamental la que suele monopolizar las estrategias y acciones para alcanzarlo.

Por tanto, la comunicación gubernamental puede pensarse como el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales (dispositivos y/o productos) que un gobierno lleva adelante para construir el consenso mínimo para colaborar con la tarea de gobernar (Delle Donne, 2011). Esas estrategias deben orientarse hacia el mantenimiento de la legitimidad, el logro de consenso o conformidad con las políticas públicas, el sostenimiento de los ideales de gobierno (el mito de gobierno), la consolidación de una determinada cultura política (asociada a los ideales antes mencionados) y la transmisión de información.

Uno de los planos más importantes de la comunicación gubernamental (Sánchez Galicia en Elizalde y Riorda, 2020) lo constituye la construcción del mito de gobierno, ya que implica el intento de instalación, por parte de una coalición electoral o de gobierno, de un modelo socialmente aceptado. A través de un planteamiento racional expresado en un relato cuyo principal objetivo es el de movilizar a ciertos segmentos del público, se busca ratificar un conjunto de apoyos y acompañamientos traccionados en la campaña electoral (momento cero del mito de gobierno).

Uno de los entrevistados sostuvo que

un mito no es una entidad estanca que se mantiene inmutable en el tiempo. De hecho, los mitos se emocionan, se desquebrajan o se quiebran. Así que si, la evolución de alguna manera es parte constitutiva del mito en el largo plazo, así como también la dinámica interna que va calibrando, haciendo más sofisticado el proceso de institucionalidad del mito de gobierno convertido en políticas, convertido en leyes, convertido básicamente en un entramado legal que lo sostiene (M. Riorda, comunicación personal, 18 de enero de 2022).

Es decir que, si bien un mito de gobierno se va reanimando, modificando y adaptando; generalmente los principios fundantes permanecen relativamente es-

tables, aunque las políticas tengan cierta novedad cada tanto. Son los valores que constituyen la identidad los que sostienen la durabilidad y, por tanto, la legitimidad del mito frente a la ciudadanía. Implica un sistema de creencias —coherente y complejo— que da sentido a un gobierno. Otorga (o debería otorgar) sentido a muchas de las decisiones de gobierno y a la estrategia electoral desplegada previamente al conformar el norte estratégico, el conjunto de valores y orientaciones estratégicas del gobierno o de la coalición electoral. Esta tarea se despliega a lo largo y ancho de tres niveles de la comunicación: el sustantivo, el secundario y el incremental (Delle Done, 2011)

Por tanto, un gobierno debe lograr coherencia entre los niveles de la comunicación gubernamental, es decir que aquellos valores e ideales que se propusieron como esenciales para la identificación con la ciudadanía (estrategia electoral) efectivamente se apoyen en las decisiones y políticas públicas implementadas (mito de gobierno). Todo ese esfuerzo está relacionado con una mayor capacidad de los gobiernos de disminuir el disenso y aumentar el consenso social y, por tanto, los márgenes de legitimidad.

En definitiva, el mito de gobierno, como consolidación de decisión y políticas públicas basadas en los valores identitarios y diferenciadores desplegados durante la campaña electoral, configura un espacio clave en las gestiones gubernamentales y en la búsqueda de legitimidad.

## **Política, Comunicación y Territorio: La Plata y Berisso (2015-2019)**

Ningún análisis puede prescindir de las realidades y particularidades de los territorios. La política y la comunicación, como dimensión ineludible de aquella, son inseparables y se retroalimentan a partir del encuentro, las experiencias y la historicidad de los actores sociales y políticos. En este renovado espacio público es donde las decisiones públicas y los discursos que las rodean se transforman en legitimadoras del poder. A partir de nuevas estrategias, posicionamientos y decisiones, los espacios políticos y sus candidatos buscan influir en la opinión pública a través de las campañas y la comunicación gubernamental. Por ello, resulta indispensable trabajar en el análisis de la coherencia entre la toma de decisiones y sus procesos comunicacionales, partiendo siempre del contexto y la historicidad particular de los territorios.

En términos políticos, la ciudad de La Plata pasó de ser gobernada por la Unión Cívica Radical (UCR) entre 1983 y 1991, a registrar un período extenso

entre 1991 y 2015 en donde las diferentes vertientes del Justicialismo (Partido Justicialista y Frente para la Victoria) mantuvieron el poder. En 2015, la coalición Cambiemos (PRO, UCR y Coalición Cívica principalmente) alcanzó el ejecutivo municipal gracias al triunfo de Julio Garro (referente del PRO en la ciudad).

Garro fue candidato a intendente de La Plata por el PRO en 2007, luego de lo cual se desempeñó como Diputado de la Provincia de Buenos Aires en representación del Bloque PRO de la Cámara Baja, hasta el año 2013. En 2011, nuevamente fue candidato a intendente quedando en el quinto lugar compitiendo por el Frente Popular de Eduardo Duhalde. Para las elecciones municipales de 2015, integró la coalición Cambiemos como precandidato por el PRO, compitiendo en las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) frente a los radicales Sergio Panella y Claudio Pérez Irigoyen. Garro obtuvo el triunfo en la interna con el 38,8% de los votos y, finalmente, en las elecciones generales del 25 de octubre de 2015, alcanzó el 41.64% de los votos y accedió a la intendencia de la ciudad.

Por otro lado, la ciudad de Berisso, a diferencia del caso platense, desde la vuelta a la democracia en 1983 y hasta el 2015, siempre fue conducida por el Partido Justicialista (PJ) o alguna de sus coaliciones. Fue en 2015 cuando los resultados electorales modificaron ese escenario al otorgarle la victoria a la coalición Cambiemos. En ese contexto surgió como referente del espacio Jorge Nedella proveniente de la Unión Cívica Radical, quien en el año 2009 había encabezado la lista de concejales de ese partido, ingresando al legislativo local, lugar que revaleó en 2013 y lo posicionó para las elecciones de 2015. Finalmente, en octubre de ese año, Jorge Nedella se impuso en los comicios con el 34% de los votos totales, convirtiéndose en el primer intendente no peronista desde 1983.

## Del Mito de Gobierno

Como se sostuvo anteriormente, la campaña electoral no sólo es una de las dimensiones de la comunicación política, sino también el momento cero para la fundación del mito de gobierno. En esa instancia se dan a conocer las principales líneas que dan forma a la imagen del espacio o candidato político. Se plasman las ideas, intenciones, promesas, valores y características identitarias y diferenciadoras. Se busca impactar en la opinión y preferencia del electorado para alcanzar posiciones de poder. En ese sentido, el espacio Cambiemos generó un discurso unificado, coherente y cercano a gran parte de la opinión pública (no sólo con relación a su núcleo duro), tanto a nivel nacional, como provincial y local.

Uno de los elementos más presentes durante la campaña electoral fue el intento sistemático de asociación entre Cambiemos (particularmente algunos de sus candidatos o espacios) y la transparencia o, mejor dicho, la lucha contra la corrupción como un insumo diferenciador respecto del kirchnerismo. A partir

del reconocimiento social de la trayectoria de figuras como Margarita Stolbizer o Elisa Carrió, así como de la tradición política de la Unión Cívica Radical, Cambiemos fortaleció un discurso contraidentitario a partir de lo que consideraron como principal característica del gobierno de turno: la corrupción. La necesidad de generar un “otro”, un adversario político, allanó el camino de Cambiemos a la hora de definir los conceptos y modos de expresión frente al electorado.

En cuanto a la plataforma electoral, se destaca la propuesta de la denominada Ley del arrepentido como parte de la estrategia de lucha contra la corrupción, así como la necesidad de fortalecer la autonomía e independencia de los organismos de control, además de relanzar la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

En el mismo sentido, la entonces precandidata a gobernadora por la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal reclamó a la sociedad controlar la transparencia de las elecciones (La Nueva, 2015). De hecho, una de sus promesas de campaña giró en torno a la instalación del voto con boleta única electrónica. Profundizó su discurso apuntando a la lucha contra las mafias sindicales que, según la candidata, estaban en convivencia con el gobierno; planteó la necesidad de fortalecer los organismos de control y transparentar la administración pública; y combatir el narcotráfico, entre otras.

A nivel local, la estrategia de los candidatos municipales fue claramente la de sincronizar sus agendas con las de provincia y nación, considerando las proyecciones favorables que María Eugenia Vidal tenía. Ello condujo a una reproducción sistemática, tanto de Julio Garro como de Jorge Nedella, de temas vinculados a corrupción, falta de transparencia, cuentas públicas poco claras, convivencia con cooperativas o sindicatos, entre muchas otras.

## La Plata

En el caso platense es posible identificar declaraciones durante la campaña en donde el candidato a Intendente se manifestó en sintonía con la estrategia nacional, haciendo referencia a cuidar la elección de octubre y a supuestas prácticas irregulares de parte del oficialismo. Como parte de sus propuestas insistió en la creación de un sistema de auditoría municipal en manos de la oposición para controlar los actos de gobierno y fundamentalmente lo relacionado al uso de los fondos públicos. En uno de sus actos de cierre de campaña, Garro sostuvo que llevar transparencia y claridad a la gente hace que las gestiones sean más limpias y confiables. Reiteró la necesidad de construir un puente para recuperar la confianza con la ciudadanía (RealPolitik, 2015).

A modo de diferenciación, Cambiemos desarrolló fuertes críticas a la gestión encabezada por Pablo Bruera como responsable de la ruptura de la relación

con la ciudadanía como consecuencia de ocultamiento y manejos poco claros. A su vez, y en coincidencia con la nacionalización de la campaña, se apuntó contra lo que entendían como negocios irregulares del gobierno con proveedores estatales, tercerizados en la obra pública.

En una entrevista brindada al programa El Enfoque Provincial de radio, Keops Garro se refirió a la necesidad de lograr que la gente pueda ver a los políticos a la cara, denunciando la inacción del gobierno. Finalmente, como parte de sus propuestas, se hizo hincapié en el control de las obras públicas, particularmente las hídricas (en 2012 La Plata sufrió la peor tragedia hídrica de su historia), entendiendo que era necesario crear una comisión de seguimiento para las mismas.

Ya como intendente electo, Garro profundizó esa línea con afirmaciones como “vamos a gobernar con transparencia y mirando a los ojos al vecino” (Tv Universidad, 2015); “desde Cambiemos hemos sido muy claros en la necesidad de conformar una gestión en la que todos los vecinos puedan conocer a dónde se destinan los recursos del Estado Municipal” (InfoPlatense, 2015).

Consultado a quien en ese entonces era el Jefe del bloque de Concejales del Frente Cambiemos, el mismo señaló que

la estrategia electoral se provincializó. Se basó en la honestidad de las figuras del espacio en contraposición a quienes gobernaban a nivel nacional, provincial y local. La conducta, la honestidad, la transparencia en el uso de los fondos públicos, la transparencia en la gestión, las buenas personas, etc. fueron los ejes de la campaña (J. J. Cardozo, comunicación personal, 2 de febrero de 2022).

Por otro lado, en relación a los discursos de apertura de sesiones (2016, 2017, 2018 y 2019), fue posible observar que durante todo el período se registran referencias directas e indirectas a temas relacionados con la transparencia, el acceso a la información pública, la lucha contra la corrupción y el control. Un dato interesante es que la cantidad de menciones a dichos temas se reduce año a año (con una breve excepción en 2018), lo que da cuenta de un cambio en la agenda gubernamental respecto de la electoral (lo que complejiza la consolidación del mito de gobierno).

El primer discurso es el que mayormente pone en escena los temas tratados durante la campaña, destacándose conceptos como transparencia, corrupción (en términos de crítica) y cambio. La mayoría de las menciones están expuestas como contraste, como diferenciadoras de la gestión anterior o son utilizadas para acusar situaciones irregulares. Pocas veces se detectan propuestas en torno a estos temas (la mención a un tablero de control, las declaraciones juradas de funcionarios y a la transparencia en el pago a las cooperativas son excepciones). Generalmente, se identifica un tono más informativo que propositivo en los discursos (la corrupción es el centro de la escena).

Como complemento de los discursos, se identificaron algunas declaraciones periodísticas en donde el Intendente ratifica la línea argumental presentada. En 2017 Garro apuntó a terminar con el “oscuro negocio de la cartelería en La Plata” (Diario Hoy, 2017), el cual, según el Intendente, estaba vinculado a ciertos sectores cercanos al kirchnerismo platense. Sostuvo que a partir del llamado a licitación se llevaría transparencia al proceso.

En el marco de la conferencia sobre transparencia en la gestión pública organizada por la Universidad Católica de La Plata en 2018, Julio Garro señaló que

no solo la transparencia se refiere a comunicar las acciones de un gobierno o comunicar lo que un gobierno contrata, sino que también la transparencia habla de cuando uno es amplio al momento de llevar una gestión adelante, cuando no toma decisiones con unos pocos y si lo hace con todos, buscando el diálogo y el consenso.

En abril de 2019, el Intendente disertó en el marco Smart City Expo BA 2019 y allí señaló: “el gobierno abierto y la transparencia fueron nuestra prioridad desde el primer día” y “trabajamos sobre tres ejes: la prevención, la sustentabilidad y la transparencia” (Info135, 2019). También sostuvo:

fuimos el primer municipio bonaerense en hacer públicas las Declaraciones Juradas de sus funcionarios; publicamos la información de las obras que se van a hacer y los bienes que se van a adquirir, para que el vecino conozca presupuestos, plazos y empresas involucradas; y ampliamos el registro de proveedores para favorecer la competencia y evitar la concentración; eso es estar a la vanguardia de una ciudad inteligente (Info135, 2019).

Finalmente, ya en proceso de campaña en búsqueda de la reelección señaló, en el marco de un acto partidario: “tenemos el sello de la transparencia” (Diariofull, 2019).

Volviendo a la consolidación discursiva de los valores e identidad construida a partir de la campaña electoral, el análisis de los discursos señalados en los párrafos anteriores permite arribar a algunas consideraciones parciales. En primer lugar, que ese conjunto de valores o elementos distintivos que se presentaron como parte de la identidad de Cambiemos en general y del entonces candidato a Intendente en particular, encuentra continuidad (con desniveles) tanto en los discursos oficiales como en las declaraciones periodísticas y actos públicos. En segundo lugar, esos discursos priorizan una mirada negativa o restrictiva de la transparencia, en cuanto que mayoritariamente hacen alusión a la corrupción (discurso contraidentitario). En tercer lugar, pocas veces se registran propuestas concretas y sólo en algunas ocasiones hay información pertinente sobre el tema.

Más allá del análisis discursivo, la formulación de un mito de gobierno requiere la descripción y el análisis de las decisiones que reflejan o no la identidad. Retomando algunas de las promesas de campaña, es posible verificar que el mencionado sistema de auditoría municipal propuesto por Garro nunca fue

implementado. No se registran iniciativas en ese sentido, ni en la página institucional del municipio ni en notas periodísticas. En relación a la información sobre la obra pública (en particular la hídrica), es dable destacar que, en un primer momento, la misma se encontró en la página como noticias o anuncios. Luego de la modernización de la web institucional, se incorporaron espacios donde es posible consultar respecto de las licitaciones y proveedores públicos. Allí se encuentra información actualizada y disponible para su descarga, lo cual constituye un paso coherente con las promesas de campaña, aunque no se encuentra la misma disponibilidad en relación con otras obras públicas.

Respecto del anunciado tablero de control, el mismo nunca fue implementado, aunque sí se cumplimentó con la puesta en funcionamiento de un portal de datos abiertos (elaborado por la gestión nacional). Aquí radica otra de las contradicciones, ya que, si bien es una herramienta muy importante, la misma presenta dos inconvenientes principales. Por un lado, que sólo cuenta con información demográfica, económica y social superficial (habitantes, empresas, teatros, universidades, etc.); y, por el otro, que gran parte de la misma está desactualizada o es de complejo acceso ya que debe buscarse en el catálogo de datos de la Secretaría de Modernización de la Nación. A su vez, se registra la ausencia de datos e información de construcción propia y de acceso abierto.

Por otra parte, si bien se cumplió con las declaraciones juradas online de funcionarios (una de las principales promesas a nivel local, provincial y nacional), las mismas no se encuentran disponibles para su descarga en formato abierto (subidas al portal como imágenes escaneadas). Tampoco se encuentran las declaraciones de la totalidad de los funcionarios y en algunos casos se registran faltantes.

Un caso curioso lo representa el presupuesto participativo (incorporado dentro del área transparencia de la web municipal). Analizando dicha política pública (una de las más tradicionales en la ciudad), fue posible identificar que la misma no fue ejecutada ni en el año 2016 ni en el 2019, pese a que en el presupuesto municipal destinó sendas partidas al efecto. En este sentido, no sólo faltan explicaciones por parte de los funcionarios sobre los motivos de la suspensión de la política (se reanudó en 2017 y 2018), sino que tampoco existe información sobre la reasignación de las partidas presupuestarias.

Finalmente, analizadas las normas publicadas, se destacan dos cuestiones. Por un lado, si bien tanto el Digesto municipal como los Decretos del Ejecutivo y el Boletín informativo están disponibles, no es menos cierto que los motores de búsqueda son engorrosos y dificultan el acceso a la información. Por otro lado, son muy pocas las Ordenanzas o Decretos (no existe registro de los proyectos que no fueron aprobados) que tratan sobre las temáticas aquí abordadas.

Es posible mencionar la Ordenanza 11.621 del año 2017 mediante la cual se ratifica el Convenio Marco de Cooperación entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Oficina de Fortalecimiento Institucional de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de La Plata (destinado para elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública) aunque no se registran acciones puntuales a posteriori. También la ordenanza 11.629 y el decreto 392 del 2018 mediante los cuales se adhiere y reglamenta la Ley N° 15.000 de la Provincia de Buenos Aires que regula el sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector público de la Provincia de Buenos Aires.

## Berisso

Al igual que en el caso platense, el candidato por el Frente Cambiemos, Jorge Nedella (UCR), decidió nacionalizar la estrategia electoral; aunque, a diferencia de Garro, la fortaleció a partir de la identificación de los valores de campaña con los de la Unión Cívica Radical. Sus orígenes partidarios fueron parte de las dificultades del acuerdo político al interior del frente electoral, aunque el propio candidato reconoció en reiteradas oportunidades que nunca tuvo un discurso anti-peronista (comunicación personal, 18 de febrero 2022).

Volviendo a la construcción electoral, según sus propias palabras, si bien sus propuestas se centraron en las obras públicas básicas que los vecinos venían reclamando, la identidad partidaria hizo más sencillo el relacionamiento entre la estrategia nacional y la local (comunicación personal, 18 de febrero 2022). En ese sentido, en la previa del inicio de la campaña, Nedella criticó fuertemente una iniciativa del oficialismo vinculada a la creación de una oficina de transparencia por considerarla “una copia pobre” de una propuesta realizada con anterioridad por su bloque (El Día, 2015). Son pocas las declaraciones y menos los spots de campaña en los que se puedan identificar estos valores de la campaña nacional. A diferencia del candidato platense, Nedella pareciera haberse aferrado más a la idea del cambio como concepto general, que a la lucha contra la corrupción.

En relación al acceso a la información pública como instrumento de transparencia, el entonces Intendente sostuvo que fue uno de los puntales tanto de la campaña como de sus inicios en la gestión, particularmente en lo referido a la publicación de los sueldos de los funcionarios. En este sentido, señaló que se arrepiente de no haber publicado su recibo de sueldo como una política institucional y de no haber podido avanzar en medidas similares con otros funcionarios (comunicación personal, 18 de febrero 2022).

En reiteradas entrevistas y declaraciones, Nedella se encargó de dejar en claro que la idea de cambio era central en el proyecto político y formaba parte

de la columna vertebral de la construcción identitaria del espacio. Una manera diferente de gestionar, de usar los recursos públicos y de transformar al municipio en un gobierno transparente para que la ciudadanía sepa qué se hace desde el gobierno (Puertas Adentro, 2015). Reconoció también que un pedido de la ciudadanía al inicio de su gestión era el de ser una gestión transparente y confiable, aunque lo principal siempre estaba vinculado a las necesidades básicas (agua, cloacas y asfalto).

En 2016 es posible encontrar ciertas iniciativas vinculadas a transparentar los sueldos de funcionarios, aunque sólo lo hizo el propio intendente. En 2017 se identifican la firma de un convenio con la Oficina Anticorrupción de la Nación en donde el intendente señaló que

se pone en vigencia un nuevo paradigma en cuanto lo que es la administración pública y los actos que tienen que ser transparentados (...) Esto tiene que ver también con la decisión política de la Nación y de la Provincia, pero además con bajar esta línea de trabajo a nivel municipal, porque estamos administrando recursos que son de los vecinos y esto tiene que ser cada vez más transparente (Berisso Web, 2017).

En 2018 se presentó, desde el Ejecutivo, un proyecto de Ordenanza para adherir a la Ley provincial que preveía la presentación de las declaraciones juradas de los funcionarios. Una iniciativa que apuntaba a transparentar la función pública y fortalecer el sistema democrático (Grupo la provincia, 2018).

A la hora de analizar los discursos de apertura de sesiones ordinarias, es posible observar que, a diferencia del caso platense, las menciones a temas vinculados a transparencia, corrupción, rendición de cuentas, entre otros, están más balanceados. Tanto en relación a otros conceptos como seguridad, tecnologías o cambio como entre los períodos de sesiones, los conceptos centrales de la construcción identitaria de Cambiemos siempre estuvieron presentes. Sólo se registra una leve caída de las menciones a temas vinculados a la transparencia en el año 2019 (año de la reelección).

Lo anterior probablemente responda a dos cuestiones. En primer lugar, al origen radical del Intendente y a una asociación inmediata y casi natural de esos valores con la UCR. En segundo lugar, llegado el final de su mandato, los sondeos de opinión y gran parte de la opinión pública mostraban cierto inconformismo con su gestión, motivo por el cual desvió el foco de su discurso hacia propuestas y necesidades concretas.

En lo referido a las deudas o cuestiones pendientes, el mismo Jorge Nedella reconoce que la ausencia de un área que trabaje específicamente sobre transparencia es una de ellas. Las urgencias cotidianas impidieron avanzar con celeridad sobre ese tema, así como otros temas que la gestión reconoció como prioritarias para la ciudadanía y que no estaban directamente vinculadas con la transparencia (comunicación personal, 18 de febrero 2022).

Retomando la construcción discursiva de los valores e identidad del espacio político durante la campaña electoral, el análisis de los discursos y declaraciones presentadas en los párrafos anteriores permite arribar a algunas consideraciones parciales. En primer lugar, que ese conjunto de valores o elementos distintivos que se presentaron como parte de la identidad de Cambiemos muestra una continuidad tanto en los discursos de campaña, declaraciones o comunicados oficiales, notas periodísticas y actos públicos. Un dato no menor está relacionado con el refuerzo del imaginario colectivo respecto de la tradición partidaria de la UCR desde sus orígenes y, fundamentalmente, a partir de la evocación de la figura de Raúl Alfonsín, sumado a la ausencia de un discurso anti-peronista.

En segundo lugar, a diferencia de la estrategia de Julio Garro, los discursos de Nedella no priorizaron una mirada negativa de la transparencia ni basó su estrategia en acusaciones contra el oficialismo (más allá de las críticas realizadas). Además, el único registro de baja en las menciones de los discursos de apertura (también en las notas periodísticas y anuncios oficiales) fue en 2019.

En relación a las decisiones adoptadas durante la gestión en términos de construcción del mito de gobierno, es posible destacar en 2017 la Ordenanza 3.544, a partir del cual se plasmó un convenio marco de Cooperación suscripto entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la oficina de Fortalecimiento Institucional de la provincia de Buenos Aires y el Municipio de Berisso. Se enmarca en políticas de fortalecimiento institucional a partir de estrategias de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, ética pública y lucha contra la corrupción. No obstante, no se registraron avances en convenios específicos o acciones puntuales.

En 2018 se identifica la Ordenanza 3.561 de adhesión al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal dispuesto por la Ley Nro. 13.295. La normativa promueve una mayor transparencia en la gestión pública en los distintos niveles de gobierno a partir del manejo racional, ordenado y transparente de los recursos fiscales municipales. Sin precisiones posteriores, la iniciativa apunta a ordenar las cuentas fiscales (una de las críticas principales de Nedella hacia el ex Intendente).

Ese mismo año se sancionó la Ordenanza 3.654 de adhesión a la Ley 15.000 que establece la obligatoriedad de presentación de las Declaraciones Juradas de funcionarios públicos (reglamentadas mediante Ordenanza 3.617 del 2018). Las mismas debían ser publicadas en la web municipal cada diciembre y ser de acceso público. El municipio fue uno de los primeros en cumplir esta iniciativa que fue apoyada por todos los sectores políticos.

Más allá de las mencionadas iniciativas no fue posible reconocer otras específicas, aunque sí algunas que hacen mención secundaria al tema (como la Ordenanza 3.597 de 2018 sobre prácticas transparentes para la contratación de servicios) o regulan cuestiones específicas pero limitadas a una políticas o área en particular (como la Ordenanza 3.608 del 2018 sobre brindar información al Concejo de la Tercera Edad).

## Conclusiones

Habiendo descrito las líneas discursivas del espacio Cambiemos a nivel nacional, provincial y local, tanto en campana como en gestión; y luego de contrastar ello con algunas de las decisiones, iniciativas y políticas aplicadas, es posible establecer algunas conclusiones parciales. Con el objeto de aportar una mirada analítica como consecuencia del trabajo en territorio sobre la base del intento de construcción identitaria y su mito de gobierno del frente Cambiemos, se analizaron y compararon los discursos, anuncios y propuestas, así como algunas política pública entre 2015 y 2019. Con ello se buscó encontrar similitudes y diferencias entre las identidades y la construcción (o intento) del mito de gobierno a partir, principalmente, del componente transparencia como eje del espacio.

En primer lugar, ambos casos en estudio representan una muestra de la nacionalización de las campañas locales. Si bien esto no es un fenómeno nuevo ni exclusivo del Frente Cambiemos, constituye un aspecto novedoso la potencia con la que esa campaña nacional logró penetrar en los candidatos a Intendente de los diferentes territorios. La simetría entre los objetivos electorales propuesto por los entonces candidatos Mauricio Macri y María Eugenia Vidal y los futuros Intendentes es un elemento a considerar para comenzar a comprender el nuevo escenario político en la Argentina. Tanto en las propuestas, discursos, spots publicitarios, declaraciones y entrevistas a medios de comunicación, Julio Garro y Jorge Nedella dejaron siempre en claro que los valores distintivos del espacio estaban vinculados con lucha contra la corrupción y la transparencia.

A nivel local, continuaron la línea marcada por las autoridades del espacio y profundizaron un discurso contraidentitario poniendo como principal adversario y responsable de todos las dificultades del gobierno kirchnerista. En ese sentido, la construcción de una identidad propia se basó principalmente a partir de la polarización y el discurso contraidentitario. En palabras de Mario Riorda, la campaña de Cambiemos estuvo centrada en un futuro totalmente abstracto, casi de corte publicitario, irreal, inalcanzable, con un pasado tangible preferentemente centrado o concentrado en un ataque al kirchnerismo (M. Riorda, comunicación personal, 18 de enero de 2022).

Con matices, tanto Garro como Nedella reforzaron a nivel local ese discurso diferenciador, siendo el dato distintivo sus propios orígenes partidarios. En el caso del candidato platense, su condición de referente del PRO lo vinculó inmediatamente con Macri y Vidal y desde allí su discurso siempre fue más firme. En cambio, la militancia radical de Jorge Nedella y la tradición política de Berisso (históricamente peronista) derivaron en una construcción identitaria en dos sentidos: por un lado, a evitar un discurso anti-peronista; por el otro, a difundir los valores que tradicionalmente expuso la Unión Cívica Radical.

En segundo lugar, una vez en el gobierno, esos discursos encontraron continuidad, aunque con diferencias, no sólo entre los Intendentes, sino dentro de sus propios mandatos. En el caso platense se identifica una profundización durante los primeros años, sobre todo en la línea marcada por la gobernadora respecto de la lucha contra las mafias, aunque luego decae. Tanto en los discursos de apertura de sesiones como en las propias políticas públicas, se advierte un menor interés sobre los temas vinculados específicamente con la transparencia a medida que avanza la gestión. En realidad se podría decir que existe un cambio o un reordenamiento de las prioridades de la agenda política (probablemente como consecuencia del resultado favorable en las elecciones legislativas 2017, el gobierno sintió un respaldo y una legitimidad que le permitía abandonar o, al menos relajar, esos aspectos).

Por un lado, respecto a la labor legislativa, salvo marcadas excepciones (como las declaraciones juradas o un convenio con la Oficina Anticorrupción de la Nación), no se registran iniciativas que den cuenta de los valores identitarios. Por otro lado, si bien desde el Ejecutivo se reconocen algunas iniciativas como el Portal de Datos Abiertos o la publicidad de las licitaciones y proveedores públicos, las mismas presentan serias falencias respecto a la información publicada (el Presupuesto Participativo es otro ejemplo negativo).

En el caso de Berisso, las menciones y referencias en el discurso de Nedella sobre temas vinculados a transparencia fue cuantitativamente menor que en el caso platense, pero constante durante el mandato. En palabras del propio Intendente, el ordenamiento de las cuentas públicas y la transparencia de las decisiones fue un bastión del gobierno, pero fundamentalmente del radicalismo (comunicación personal, 18 de febrero 2022). En el ámbito legislativo la tarea fue escasa ya que sólo se encuentran iniciativas aisladas y de corte general. Decisiones inconclusas como la Banca Abierta al Ciudadano o la imposibilidad de concretar un área de transparencia para el municipio, representan algunas de las falencias de la gestión. Al igual que en el caso platense, Berisso adhirió a la presentación de las declaraciones juradas y firmó sendos convenios para la mejora tecnológica de la administración pública, apuntando a una mayor transparencia, aunque nunca se aplicaron.

Finalmente, siendo la campaña electoral el momento cero del mito de gobierno, es importante destacar que el mismo sólo puede consolidarse si los valores, creencias, estilos y promesas se plasman en políticas públicas. A su vez, ese proceso requiere de un mediano o largo plazo y de estrategias de comunicación orientadas a la información permanente al ciudadano. En los casos analizados, y a partir de los elementos seleccionados, difícilmente pueda afirmarse que el Frente Cambiemos haya podido consolidar un mito de gobierno a partir de los tópicos planteados durante la campaña. No sólo por la discontinuidad discursiva, sino fundamentalmente, por la ausencia de decisiones coherentes al respecto.

La falta de políticas específicas que plasmen las promesas de campaña o los ideales diferenciadores que dieron vida al espacio, son elementos centrales para entender la imposibilidad de consolidar el mito de gobierno. Probablemente un giro en los temas prioritarios de las agendas en torno a urgencias cotidianas (como asfalto, inseguridad, cloacas, luminaria) haya derivado en dejar de lado, al menos momentáneamente, la transparencia como pilar.

¿Lo anterior implica desconocer la importancia del mito de gobierno? Para nada. La definición y consolidación de los valores y norte estratégico de un espacio político y de una gestión de gobierno siguen siendo elementos muy importantes. En el corto plazo para obtener márgenes de legitimidad y en el largo plazo para obtener sostenibilidad en el poder. Con lo anterior se buscó construir información en base a realidades puntuales que den cuenta del proceso identitario y de gestión de dos municipios del mismo espacio político.

Lo que el estudio arrojó fue la diferencia entre las estrategias discursivas de la campaña y de los primeros años de gobierno frente a las decisiones adoptadas. Surge la imposición de las prioridades sociales y las necesidades políticas por sobre los valores originalmente expuestos. De ahí que uno de los desafíos de la nueva gobernanza local desde una mirada comunicacional se oriente a generar coherencia entre los discursos electorales, la comunicación gubernamental y las decisiones políticas enmarcadas en las prioridades de las agendas.

## Agradecimientos

El presente artículo es el resultado del trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación titulado “Usos y apropiaciones de herramientas informáticas de gestión en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Un estudio con eje en la transparencia y la participación ciudadana”, financiado por la Universidad Católica de La Plata (UCALP).

Una mención especial para Guadalupe Verdesoto, estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UCALP, quien forma parte del equipo de investigación y colaboró en la recopilación de información del presente artículo.

## Referencias Bibliográficas

**Aguilar Villanueva, L. F. (2016).** *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.

**Berisso: Sigue el debate sobre la transparencia. (2015, septiembre 29).** *Diario El Día*. <https://www.eldia.com/nota/2015-9-29-berisso-sigue-el-debate-sobre-la-transparencia>

- Delle Done, F. (2011).** La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno. En L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte, & M. Riorda (Eds.), *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas* (pp. 229–256). La Crujía ediciones.
- Elizalde, L., & Riorda, M. (2020).** *Comunicación gubernamental más 360° que nunca*. La Crujía.
- Garro cerró su campaña. (2015, febrero 24).** RealPolitik. <https://www.youtube.com/watch?v=FYXWHDnsP1M>
- Garro confirmó que buscará terminar con el oscuro negocio de la cartelería en La Plata. (2017).** *Diario Hoy*. <https://diariohoy.net/politica/garro-confirmando-que-buscara-terminar-con-el-oscuro-negocio-de-la-carteleria-en-la-plata-93629>
- Garro: “Vamos a generar una gestión abierta y transparente”. (2015, noviembre 13).** *InfoPlatense*. <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-11-13-garro-vamos-a-generar-una-gestion-abierta-y-transparente>
- Jorge Nedella y Laura Alonso firmaron un Convenio de Cooperación para promover la Transparencia en la Gestión Pública. (2017, julio 20).** *Berisso Web*. <http://www.berisso.gov.ar/noticia/jorge-Nedella-y-laura-alonso-firmaron-un-convenio-de-cooperacion-para-promover-la-transparencia-en-la-gestion-publica>
- Juntos, Macri, Massa y Stolbizer reclamaron “transparencia” para octubre. (2015, agosto 26).** *Diario Clarín*. [https://www.clarin.com/politica/elecciones2015-tucuman-massas-macri-stolbizer\\_0\\_B1SGZEKQDg.html](https://www.clarin.com/politica/elecciones2015-tucuman-massas-macri-stolbizer_0_B1SGZEKQDg.html)
- Kaufman, E. (2013).** *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Red GEALC. <http://icai.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/GOBIERNO%20ABIERTO/Gobierno%20Abierto%2011.pdf>
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. P. (2007).** *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores.
- Piana, R., & Furnari, D. (2020).** Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata 2015-2019. *Revista Questions*, 1(65). <https://doi.org/10.24215/16696581e258>
- Quevedo, L., & Ramírez, I. (2021).** *Polarizados*. Editorial Capital Intelectual.
- Riorda, M. (2011).** La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Revista Politai*, 2(3), 96–111. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>
- Rofman, A., & Foglia, C. (2020).** Gobernanza participativa local en el gran Buenos Aires: Una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 21, 113–145. <https://doi.org/10.4067/S0719-17902020000100113>
- Sartori, G., & Morlino, L. (1994).** *Comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.
- Vidal pidió a la sociedad “controlar la transparencia” de las elecciones. (2015, junio 9).** *La Nueva*. <https://www.lanueva.com/nota/2015-7-9-0-59-0-vidal-pidio-a-la-sociedad-controlar-la-transparencia-de-las-elecciones>



FACULTAD DE  
GOBIERNO  
UNIVERSIDAD DE CHILE

