



FLACSO
MÉXICO

vol. 33, núm. 65

2025



PERFILES LATINOAMERICANOS

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

DIRECTORIO | FLACSO MÉXICO

Dirección General

Dra. Gloria Del Castillo Alemán

Secretaría Académica

Mtra. Alicia Azuma Hiruma



PERFILES LATINOAMERICANOS

Volumen 33 | Número 65 | Enero-Junio 2025 | e-ISSN 2309-4982 | doi: <https://doi.org/10.18504/pl3365-2025>

DIRECTORA

Dra. Velia Cecilia Bobes León

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Adrián Acosta Silva, Universidad de Guadalajara

(México)

Dr. Claudio Alberto Dávila Cervantes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Dr. Mauricio I. Dussauge Laguna, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Dra. Marcela Torres Wong, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Dr. Mariana Chudnovsky, Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)

Dra. Martha Rojas Wiesner, El Colegio de la Frontera Sur (México)

Dra. Mónica Serrano, El Colegio de México (México)

Dra. Rachel Sieder, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México)

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Dr. Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca (España)

Dr. Aníbal Pérez Liñán, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburg (Estados Unidos)

Dra. Sabine Manigat, Universidad Quisqueya (Haití)

Dr. Scott Mainwaring, Harvard Kennedy School (Estados Unidos)

Dr. David Lehmann, Department of Sociology, University of Cambridge (Reino Unido)

Dr. Roberto Gargarella, Universidad Torcuato Di Tella (Argentina)

Dra. Evelina Dagnino, Instituto de Filosofía e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Brasil)

Dr. Fernando Cortés Cáceres, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Dr. Roger Bartra Muria, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Rosemary Thorp, Latin American Centre, University of Oxford (Reino Unido)

EQUIPO EDITORIAL

Editora: Monserrat Rangel González

Corrección de estilo y cuidado de edición: Julio Roldán

Diseño editorial y formación: Flavia Bonasso



ÍNDICES, BASES DE DATOS Y CATÁLOGOS

PERFILES LATINOAMERICANOS está incluida en: Scopus, Journal Citation Report/Social Sciences Edition, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), SciELO México, Directory of Open Access Journals (DOAJ), Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para las Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal), Biblat, Biblioteca Central de la UNAM catálogo SERIUNAM, SCImago Journal and Country Rank, Sociological Abstracts, Social Sciences Citation Index, Social Science Search, Ulrich's. Periodicals Directory, CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), Credi (Centro de Recursos Documentales e Informáticos), Dialnet, E-Revistas, HAPI (Hispanic American Periodicals Index), IBSS (International Bibliography of the Social Sciences), Library of Congress, PAIS, Qualis-Sistema Integrado Capes, Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN-España), REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), LatinREV (Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades), WorldCat (OCLC), Hemeroteca Latinoamericana (HELA), Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR).



PERFILES LATINOAMERICANOS es una publicación semestral, electrónica, de acceso libre y gratuito, editada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, con domicilio en Carretera Picacho Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200, Ciudad de México, teléfono: (55) 30000200. El contenido de los textos es responsabilidad de los autores y no refleja forzosamente el punto de vista de los dictaminadores o de los miembros del Comité Editorial de la revista o de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Web: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla> | Correo: perfiles@flacso.edu.mx

Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2012-020710492400-102. ISSN electrónico: 2309-4982, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Obra bajo licencia Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Se autoriza la reproducción del contenido o imágenes de la revista, siempre y cuando sea sin fines de lucro y con la condición de citar a la revista y de respetar los derechos de autor. D. R. © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Índice

Perfiles Latinoamericanos

Volumen 33 | Número 65 | Enero-Junio 2025

e-ISSN 2309-4982 | doi: <https://doi.org/10.18504/pl3365-2025>

Dossier: Democracia y desigualdad

- 7 Introducción
Francisco Valdés-Ugalde
- 11 Desigualdad política, autocratización y Estado en las democracias latinoamericanas
Francisco Valdés-Ugalde
- 45 Representación política del apoyo a la redistribución en América Latina
Alejandra Armesto
- 79 Referendos contra la desigualdad política: ¿por qué no funcionan?
Yanina Welp

Artículos

- 103 Derrota, política y teoría en América Latina: (re)lecturas
Celeste Viedma
- 127 La persistencia cultural del proyecto neoliberal. Una aproximación a las disputas por la hegemonía en la Argentina reciente
Emiliano López
- 153 Estabilidad y cambio en el sistema multipartidista colombiano, 1991-2022
Unai Ahedo, Laura Lucía Suárez-Monroy, Ainhoa Novo-Arbona
- 179 Semilleros políticos y organizaciones politizantes de los legisladores mexicanos: 1997-2021
Mónica Montaña Reyes, Cristian Márquez Romo
- 207 Adopción de representación legislativa para ciudadanos en el exterior en sistemas electorales: Colombia (1991) y Ecuador (2008) en perspectiva comparada
Diego Alejandro Casas-Ramírez
- 239 Lugares de memoria en Perú: agencia y procesos sociales
Iris Jave Pinedo, Eduardo Renato Hurtado Sipión
- 263 La masacre de San Fernando: performatización moral de la violencia
Andrés Rincón Morera

- 291 La presencia de exámenes estandarizados en países de América y Europa
Pablo Mattos Santos, Ronildo Stieg, Marciel Barcelos, Amarílio Ferreira Neto, Wagner dos Santos
- 319 Jóvenes, religión y derechos sexuales y reproductivos en México
Edgar Zavala Pelayo, David Eduardo Vilchis Carrillo
- 343 La evidencia internacional sobre políticas de fecundidad y las propuestas para el caso uruguayo
Ignacio Pardo, Gabriela Pedetti, Mariana Fernández Soto

Reseñas

- 369 *El populismo en América Central: la pieza que falta para comprender un fenómeno global*, de María Esperanza Casullo y Harry Brown Araúz (Coords.)
Por Mónica Lara Escalante
- 375 *Las ideologías de la nación. Memorias, conflictos y resiliencias en las Américas*, de Frédérique Langue y María Laura Reali (Coords.)
Por César Eduardo Santos Victoria
- 381 *Why Presidents Fail? Political Parties & Government Survival in Latin America*, de Christopher A. Martínez
Por David Corcho Hernández

Contents

Perfiles Latinoamericanos
Volume 33 | Number 65 | January-June 2025
e-ISSN 2309-4982 | doi: <https://doi.org/10.18504/pl3365-2025>

Dossier: Democracy and inequality

- 7 Introduction
Francisco Valdés-Ugalde
- 11 Political Inequality, Autocratization and the State in Latin American Democracies
Francisco Valdés-Ugalde
- 45 Political Representation of Support for Redistribution in Latin America
Alejandra Armesto
- 79 Referenda against Political Inequality: Why it doesn't Work?
Yanina Welp

Articles

- 103 Defeat, Politics and Theory in Latin America: (Re)readings
Celeste Viedma
- 127 The Cultural Persistence of the Neoliberal Project. An Approach to the Disputes for Hegemony in Recent Argentina
Emiliano López
- 153 Stability and Change in the Colombian Multiparty System, 1991-2022
Unai Ahedo, Laura Lucía Suárez-Monroy, Ainhoa Novo-Arbona
- 179 Political Hotbeds and Politicizing Organizations of Mexican Legislators: 1997-2021
Mónica Montaña Reyes, Cristian Márquez Romo
- 207 Adoption of Legislative Representation for Citizens abroad in Electoral Systems: Colombia (1991) and Ecuador (2008) in Comparative Perspective
Diego Alejandro Casas-Ramírez
- 239 Sites of Memory in Peru: Agencies and Social Processes
Iris Jave Pinedo, Eduardo Renato Hurtado Sipión
- 263 The San Fernando Massacre: Moral Performatization of Violence
Andrés Rincón Morera

- 291 The Presence of Standardized Tests in America and Europe Countries
Pablo Mattos Santos, Ronildo Stieg, Marciel Barcelos, Amarílio Ferreira Neto, Wagner dos Santos
- 319 Youth, Religion and Sexual and Reproductive Rights in Mexico
Edgar Zavala Pelayo, David Eduardo Vilchis Carrillo
- 343 International Evidence on Fertility Policies and Policy Measures for Uruguay
Ignacio Pardo, Gabriela Pedetti, Mariana Fernández Soto

Reviews

- 369 *El populismo en América Central: la pieza que falta para comprender un fenómeno global*, by María Esperanza Casullo and Harry Brown Araúz (Coords.)
By Mónica Lara escalante
- 375 *Las ideologías de la nación. Memorias, conflictos y resiliencias en las Américas*, by Frédérique Langue and María Laura Reali (Coords.)
By César Eduardo Santos Victoria
- 381 *Why Presidents Fail? Political Parties & Government Survival in Latin America*, by Christopher A. Martínez
By David Corcho Hernández

Introducción

Introduction

Francisco Valdés-Ugalde*



Dossier
Democracia y desigualdad

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-001-2025

Recibido: 18 de abril de 2024

Aceptado: 30 de agosto de 2024

Roma no se construyó en un día. La democracia es vieja y aun así ha experimentado flujos y reflujos a través de las diversas “olas” en las que avanza o retrocede. Estamos ahora en un momento que pareciera ser una encrucijada. El calendario democrático ha retrocedido al final de la década de 1980. Las primaveras democráticas no parecen evolucionar hacia la plenitud de sus frutos, sino que se saltan a los inviernos del autoritarismo.

Pareciera que a medida que se delinea más claramente el reordenamiento post Guerra Fría de los grandes poderes globales se cierne un cerco autoritario que va dejando a Europa Occidental, Norteamérica y partes de América Latina —cada uno a su vez con zonas grises— como maltrechos bastiones democráticos en los que la resiliencia podría ser mayor. Esta es una hipótesis a prueba. Sin embargo, debemos recordar que las fuerzas autoritarias anidan en los sistemas democráticos. El nacionalismo autoritario campea en Europa y en Estados Unidos, y en América Latina asume perfiles grotescos. Algunas de esas fuerzas plantean la restricción de libertades como respuesta a las amenazas que representan los efectos de la globalización: desequilibrios competitivos, migración del Sur al Norte, déficit de eficacia directiva de los gobiernos y pérdida del sentido de gobernanza democrática. China vende la idea de que es posible un sistema político cerrado que mantenga el crecimiento y reduzca el malestar de las poblaciones sin la molestia de la competencia política y las dificultades de la

* Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) | francisco.valdes@unam.mx | <https://orcid.org/0000-0002-4633-7261>

deliberación pública. Rusia ofrece un sistema vertical con elecciones periódicas sin competencia y se escuda en la defensa de una cultura propia que, a decir de los dirigentes, no necesita de los valores democráticos. Otrora aliados improbables, hoy se presentan como una muralla que combina la diplomacia del plomo y el bambú como escudos de su reserva imperial. Se les ha unido Irán, donde domina una teocracia islámica. Por ahora, los tres sistemas son impermeables a los impulsos democráticos de sus sociedades. El autoritarismo se ofrece ya como producto en el mercado político mundial y no falta quienes lo compren.

Por ello y mucho más podemos preguntarnos por los faltantes. ¿Qué les falta a las democracias en América Latina que dan síntomas de insatisfacción, inestabilidad y polarización? Si consideramos el origen que nuestras democracias tienen en las dictaduras y los autoritarismos que abrumaban al subcontinente hasta los años ochenta del siglo xx, en América Latina el vaso está medio lleno, pero la percepción general se inclina cada vez más a fijarse en la mitad vacía. La opinión se decanta alarmantemente por gobiernos “no democráticos pero eficaces”, según las tendencias registradas en diversas encuestas. Según Latino-barómetro (2024),¹ en diecisiete países latinoamericanos más de la mitad de la población prefiere un gobierno no democrático a uno democrático si eso significa que se “resolverán los problemas”.

La democracia “no resuelve problemas” es la acusación mayoritaria. La capacidad directiva de los Estados está en cuestión, mientras que en los regímenes políticos los conflictos brillan por su resonancia, pero con rendimientos decrecientes a la hora de tomar decisiones para gobernar. Una recapitulación de la agenda democrática y democratizadora es imperativa en los países al sur del río Bravo. Si bien logramos una hazaña que hace cuarenta años era más que utópica, hoy se han acumulado problemas, unos no vistos, otros poco o mal entendidos y otros descuidados o minimizados.

Las personalidades importan. No nos referimos únicamente a las personas que acuñan la política, que también importan, sino al talante de épocas y lugares. América Latina tiene la marca de estar en la medianía del mundo. La mediocridad nos acompaña. No demasiado alejada del desarrollo y la modernidad, no tan alejada del atraso y la incivilidad, Latinoamérica es recalcitrante en sus lastres y no termina por explotar sus virtudes. Uno de nuestros clásicos, Guillermo O'Donnell, puso el dedo en la llaga al identificar a las latinoamericanas como “ciudadanías de baja intensidad”. Tenemos sociedades con grandes desigualdades (las más pronunciadas del planeta) y sistemas de administración pública sumergidos en la pobreza gerencial, con capacidades reducidas y presupuestos raquíuticos. En la región reverdecen los rasgos patrimonialistas de las

¹ Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2023. La recesión democrática en América Latina*.

antiguas sociedades precolombinas y del mestizaje ibérico. Esa prolongación del absolutismo aún se refleja en las características de nuestros sistemas socioeconómicos y se traslada al ejercicio del poder político. La concentración de la riqueza muestra en América Latina una de sus peores caras, quedando muy por encima del promedio mundial en desigualdad entre los que más y los que menos tienen. Los gobiernos redistribuyen miserias en comparación con el cierre de la brecha entre el ingreso de mercado y el ingreso posterior a la redistribución vía transferencias que distingue a los países capitalistas avanzados.

En el horizonte de las desdemocratizaciones (como las denominó Charles Tilly), el factor cultural se vuelve decisivo. Pasada la novedad de las transiciones, el desarrollo democrático reclama más que elecciones y partidos políticos. Exige Estado de derecho, confianza interpersonal, instituciones impersonales, equidad, probidad de la función pública, diálogo estrecho entre representantes y representados, participación ciudadana agresiva. Requiere también sociedades menos sujetas a las necesidades extremas —una marca que no se desvanece— y más capaces de ejercer la libertad; es decir, tener deseos que satisfacer apartados de la abrumadora penuria de vencer la incertidumbre de la sobrevivencia del día. Muchas de estas condiciones en diferentes grados y formas están ausentes, en construcción o en jaque en muchos países latinoamericanos. Hay déficit de “comunidades políticas” capaces de procurarse los mínimos necesarios de estas virtudes ciudadanas llegada la hora de ejercer el poder. En el entorno global, la infancia latinoamericana en los valores de Occidente es salpimentada de las tentaciones autoritarias de Estados lejanos pero atractivos como espejismos. ¿Podemos imaginar en culturas predominantemente católicas secularizadas el modelo político chino sin su confucianismo o el autoritarismo ruso sin la carga medieval de las culturas eslavas orientales? Suena por lo menos caótico y, sin embargo, no falta quienes acaricien sus afinidades con las culturas supuestamente “profundas” de nuestra América.

En un subcontinente con indicadores de medianía democrática sobresalen las brechas entre las aspiraciones trascendentes de la herencia católica y la deuda confesional que nos hace aparecer en todos los índices por debajo de las realizaciones efectivas. Nada más decididor de esta doble personalidad que la adhesión generalizada a las convenciones y tratados de derechos humanos y, a la vez, la inobservancia de su defensa y satisfacción.

En el dossier que presentamos a los lectores ofrecemos tres artículos sobre aspectos muy concretos de esta vasta problemática y que desde diferentes ángulos y perspectivas giran en torno a la relación entre democracia y desigualdad en diferentes facetas. Alejandra Armesto estudia la baja representatividad que recibe la lucha contra la desigualdad por parte de los partidos políticos que dicen combatirla. Yanina Welp analiza los mecanismos de democracia directa y res-



ponde a la pregunta de por qué no ayudan a disminuir la desigualdad. Francisco Valdés-Ugalde ofrece una explicación del papel del Estado en la reproducción de la desigualdad. Cada autor presenta su estudio considerando que los problemas abordados son asignaturas pendientes de las democracias latinoamericanas. Con este dossier, *Perfiles Latinoamericanos* quiere contribuir a la investigación sobre el estado que guarda la democracia y la agenda que tiene pendiente.

Desigualdad política, autocratización y Estado en las democracias latinoamericanas

Political Inequality, Autocratization and the State in Latin American Democracies

Francisco Valdés-Ugalde*



Dossier

Democracia y desigualdad

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-002-2025

Recibido: 22 de abril de 2024

Aceptado: 29 de agosto de 2024

Resumen

En la mayoría de los países latinoamericanos, la institucionalización de la democracia ha dado lugar a cambios constitucionales que reconocen los derechos de los ciudadanos y las personas que requieren una acción positiva de la “comunidad política” (el Estado) para su cumplimiento. Sin embargo, la falta de una acción estatal suficiente para salvar la brecha entre estos derechos constituidos y su cumplimiento es un problema persistente. Esta brecha y las desigualdades que estos derechos pretenden disminuir son factores clave en la aparición de procesos de autocratización de las democracias. Este artículo propone que, aunque los regímenes políticos han experimentado reformas significativas, no se ha logrado la transformación de los Estados en la medida necesaria para satisfacer las reivindicaciones de igualdad política y para producir una gobernanza democrática. Como consecuencia de ello, surgen movimientos y liderazgos autoritarios que intentan cambiar radicalmente las reglas constitucionales sacrificando la democracia como elemento fundamental de las constituciones igualitarias.

Palabras clave: desigualdad, desdemocratización, Estado, autocracia, democracia, derechos, exclusión, incumplimiento constitucional.

Abstract

In most Latin American countries, the institutionalization of democracy has led to constitutional changes that recognize the rights of citizens and individuals, which require positive action by the political community (the State) for their fulfillment. However, the lack of sufficient state action to bridge the gap between these constituted rights and their fulfillment is a persistent problem. This gap and the inequalities that these rights are intended to diminish are critical factors in the emergence of autocratization processes in democracies. This article proposes that, although political regimes have undergone significant reforms, the transformation of states has not been achieved to the extent necessary to satisfy demands for political equality and to produce democratic governance. Consequently, authoritarian movements and leaderships emerge

* Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) | francisco.valdes@unam.mx | <https://orcid.org/0000-0002-4633-7261>

that attempt to radically change constitutional rules by sacrificing democracy as a fundamental element of egalitarian constitutions.

Keywords: inequality, de-democratization, state, autocracy, democracy, rights, exclusion, constitutional noncompliance.

Grande o pequeño, este Estado apenas funciona como propulsor de la extensión de los derechos civiles y culturales y, menos aún, de los derechos sociales.

GUILLERMO O'DONNELL

¿Cómo se ejerce el poder?*

La existencia de un régimen político democrático no garantiza la producción de una gobernanza que se corresponda con los valores de la democracia, especialmente la inclusión de los ciudadanos en la decisión pública. La gobernanza depende de instituciones del Estado a las que el régimen no siempre consigue infundir decisiones democratizadoras de cumplimiento con los procedimientos del Estado de derecho y de los derechos estipulados constitucionalmente.

El Estado es el monopolio de la violencia legítima y la administración establecida por ella. A menudo se cita a Max Weber de este modo para definir la institución estatal, pero suele olvidarse que el mismo autor consideraba a ambos elementos como componentes de una “comunidad política” que “reclama para sí” esas dos funciones (Weber, 1978 I, p. 314 y *passim*). Al definir el Estado, Weber tenía dos objetivos en mente: un concepto universal que abarcara todos los Estados conocidos y el estudio comparativo de los distintos Estados. Para este segundo propósito, añadió a la definición universal el conjunto de valores que definen cada “comunidad estatal” o, en otras palabras, la “racionalidad ética sustantiva” que induce “formas metódicas de vida” (Kalberg, 1980).

Siglos antes que Weber, Montesquieu señalaba que esa comunidad puede ser más o menos oligárquica, más o menos tiránica, más o menos aristocrática o más o menos democrática (Montesquieu, 2015, Libro VIII). Nótese que al gran

* Este artículo fue escrito gracias a una estancia sabática (septiembre 2023-febrero 2024) en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes del Gobierno de España y a una beca que para tal efecto me fue otorgada por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco a ambas instituciones el apoyo recibido y la cálida recepción que durante mi estancia me brindaron las autoridades y el personal del CEPC.

filósofo político le importan los grados (los más y los menos) y no solo las dicotomías (monarquía, república, despotismo, etc.). Como veremos, esto tiene la mayor relevancia. Algo hace el régimen democrático para que esa comunidad política produzca o no produzca los bienes públicos objetivos y la satisfacción subjetiva que le son requeridos por la sociedad, por la ciudadanía y por sus representantes. Las cualidades democráticas del Estado no son las mismas que las del régimen político.¹ En el primer caso se trata del carácter de la decisión pública soberana instituida en políticas públicas y formas administrativas cuyos procedimientos (las instituciones son siempre procedimientos arreglados conforme a valores) conducen al cumplimiento de las obligaciones constitucionales. En el segundo, el régimen, se trata de las reglas y arreglos regulares que hacen posible la transmisión de las preferencias sociales hacia su expresión política poniéndolas en competencia a través de actores partidarios para alcanzar mediante elecciones el poder del gobierno y así incidir en el Estado. De ahí que pueda predicarse del Estado un carácter democrático o no democrático, además de otras cualidades, y que “lo democrático” no se pueda reducir exclusivamente al régimen, lo que no equivale a incurrir en la tautología de pensar que los rasgos democráticos distintivos del régimen y del Estado sean los mismos. Una lectura no reduccionista de la legitimidad del poder abre esta perspectiva y evita el sesgo tecnocrático que limita el Estado a sus capacidades burocráticas y coercitivas.

Los estudios pormenorizados del desempeño del Estado (Brinks *et al.*, 2020; Fukuyama, 2008; Mazzuca & Munck, 2020; Soifer, 2015) y de la inclusión en él de la democracia (Kapiszewski *et al.*, 2021; Pinto & Flisfisch, 2011; Tilly, 2007) y los derechos (Ansolabehere *et al.*, 2015, 2020), durante la “era democrática (o transicional)”, coinciden en que hay un avance relevante en algunos rubros de desempeño estatal, de reducción de la desigualdad y de inclusión ciudadana, aunque en ambos casos se está lejos de alcanzar los estándares declarados en las constituciones y expresados en las aspiraciones llevadas al régimen por la pluralidad de los grupos sociales. Más aún, la polarización política derivada de la insatisfacción con la democracia tiene una de sus fuentes en la discrepancia acerca de las políticas públicas para atender la pobreza y la desigualdad. Esta polaridad atraviesa al continente bajo la oposición binaria “más Estado/menos Estado”.

A continuación, examinaremos el panorama de la desigualdad socioeconómica como trasfondo de realidades sociales más o menos polarizadas. Luego analizaremos indicadores de la calidad de la gobernanza democrática para contrastarlos con índices de exclusión y el grado de cumplimiento de un grupo de derechos, a modo de asociar el desempeño estatal con el grado de inclusión en la

¹ Para una discusión más amplia de la relación de la democracia con el régimen y el Estado, véase Valdés-Ugalde (2023b, cap. 1).



vida pública. Consideramos estos indicadores como proxies de la ausencia/presencia o insuficiencia/suficiencia de los acuerdos estatales referidos arriba y que están asociadas a “racionalidades éticas sustantivas” o modos de vida metódicos de la comunidad política.

Desigualdad

Partimos del concepto desarrollado por Charles Tilly de que la “desigualdad categórica” es la separación de “conjuntos enteros de personas que difieren colectivamente en sus oportunidades de vida” y que “en la medida en que tales desigualdades se traducen directamente como diferencias categóricas en derechos y obligaciones políticas, la democratización sigue siendo imposible” (Tilly, 2007, p. 75). Estas desigualdades pueden ser de diferentes tipos: de clase, género, nacionalidad, religión, etnia, casta, etc. También pueden ser superadas o incrementadas por varios medios, entre ellos la acción pública, en la que ponemos el acento. El concepto permite aproximarnos a saber hasta qué punto la desigualdad es “categórica”.

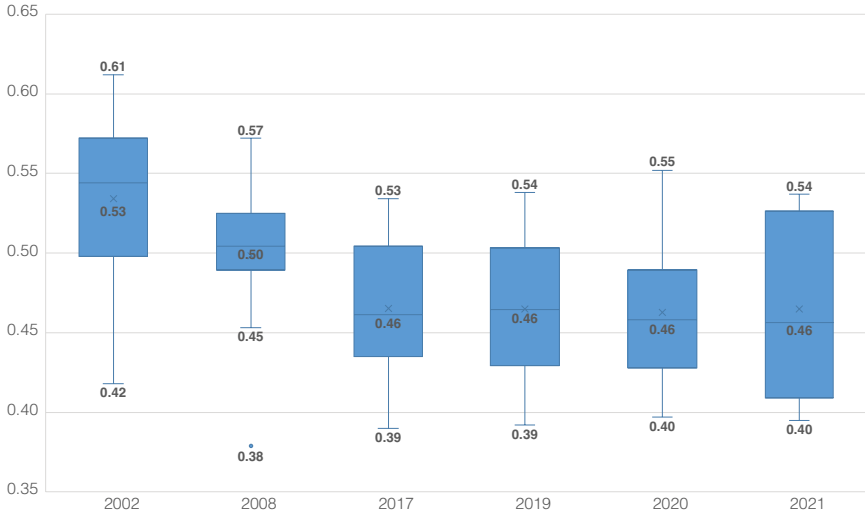
Según cifras de la CEPAL,² América Latina y el Caribe tendrán en 2024 una población de 670 millones de personas, de las cuales más de la mitad (350 millones) habitan en Brasil y México y son casos de aguda desigualdad social. Para 2022, en Brasil, el quintil más pobre de la población percibía el 3.7% de la renta nacional y el quintil superior el 57%. En el mismo año, en México, los ingresos del quintil inferior eran de 5.4% mientras que para el más alto de 50% del total. No obstante, entre 2002 y 2022 el coeficiente de Gini para Brasil bajó de 0.570 a 0.514 (-0.056) y en México de 0.506 a 0.441(-0.065). Si bien disminuye la desigualdad, sobre todo en Brasil, es evidente que en los dos países más poblados de América Latina persiste la desigualdad social, lo que se expresa en malestar político³ y conflictos agudos como los estallidos sociales en Chile, Colombia y Ecuador en 2019. En el resto de la región las cosas no son muy diferentes. Los datos disponibles para 17 países (Banco Mundial, 2024) indican que, en 2020, las mayores desigualdades se registraron en Guatemala (0.535) y Colombia (0.552) y la menor en Venezuela (0.378).⁴ En cualquier caso el panorama es desalentador (gráficas 1 y 2).

² CEPAL, CEPALSTAT. Recuperado en febrero de 2024, de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>

³ En 2023 Latinobarómetro reportó que el 65% de la población encuestada en 17 países considera de medianamente a completamente “inaceptable el nivel de desigualdad en su país”.

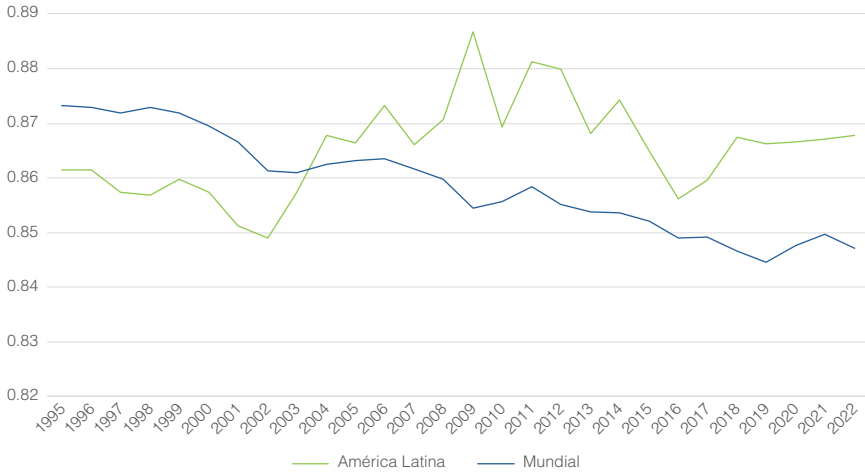
⁴ Estos cálculos se hacen con las cifras emitidas por los gobiernos y deben tomarse con las reservas relativas a la autonomía e idoneidad de los organismos encargados de las estadísticas, particularmente en el caso de Venezuela durante los gobiernos de Chávez y Maduro.

Gráfica 1. América Latina: Índice de desigualdad de Gini, 2002-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfica 2. Coeficiente de Gini, riqueza de los hogares neta



Nota: La medición del Gini "riqueza" por hogares de esta gráfica no es igual al Gini "ingreso" de la gráfica anterior, porque el primero (gráfica 2) incluye ingresos más activos, mientras que la gráfica 1 considera solo ingresos.

Fuente: World Inequality Database (Bajard *et al.*, 2024). La fecha de inicio es 1995.

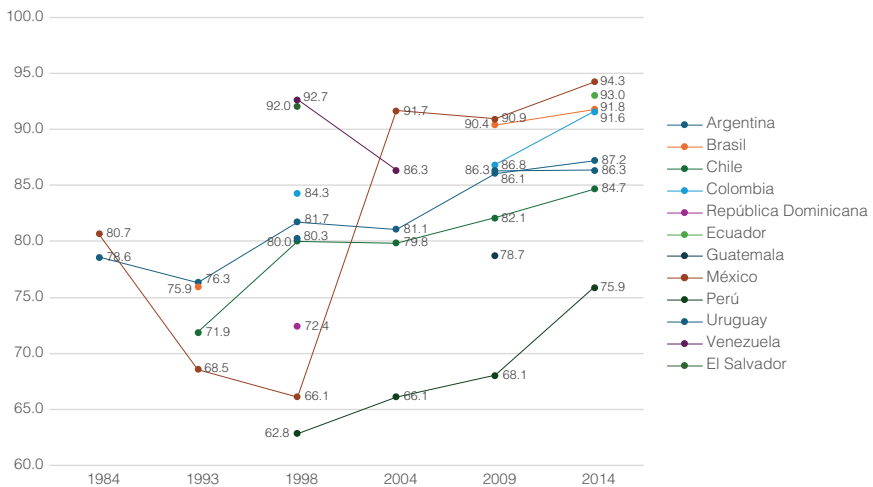
A pesar de la desigualdad y la pobreza, un dato contraintuitivo, pero relevante en la relación democracia/autocracia, lo ofrece el índice de satisfacción



de vida,⁵ según el cual México y Brasil son, entre las economías emergentes, los países donde los estratos medios y bajos están más satisfechos con su vida. La emergencia de clases medias en las economías latinoamericanas es uno de sus procesos más característicos. Según la fuente citada (CEPALSTAT), en el subcontinente se ha incrementado el número de personas que han superado los niveles de pobreza y viven de un ingreso medio, al pasar de 277 millones en 1990 a 362 millones en 2005; esto quiere decir que la cantidad de personas en este estrato aumentó más de 30%.

Según CEPAL (2019), en varios países de América Latina, la población con ingresos altos se incrementó más del doble. En Colombia pasó de 0.6 a 1.5 millones y en Argentina de 0.4 a 1.6 millones. Mientras que en Ecuador, entre 2001 y 2011, la clase media alta pasó de 0.4 a 1.5 millones, mismo periodo en el que Brasil tuvo una disminución en las clases bajas y el crecimiento de la población perteneciente a la clase media, media alta y alta; la clase media pasó de 31 a 54.8 millones. En México, esta población se incrementó en 14 millones de personas en el periodo 2001-2011; y analizándolo por ingresos se observa un aumento en la población media, media alta y alta, con la media como la de más crecimiento al pasar de 17.8 a 30.70 millones. Es probable que este incremento de la población con ingresos medios influya en una percepción mayor de bienestar o, dicho de otra manera, que disminuya la presión del descontento con la desigualdad.

Gráfica 3. Porcentaje de personas que dicen ser felices, 1984-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de World Value Survey (2014).

⁵ Pew Global Attitudes Survey, cit. en *The Economist* (2009, p. 12).

La CEPAL reporta que “la participación de los estratos de ingreso medio en el total de la población de América Latina pasó de un 26,9% en 2002 a un 41,1% en 2017. A su vez, la población de estratos de ingreso bajo (que corresponden a la suma de la población en situación de pobreza extrema, pobreza no extrema y bajos no pobres) se redujo del 70,9% al 55,9%. También se aprecia un leve incremento del estrato de ingresos altos (personas cuyos ingresos per cápita superan las 10 líneas de pobreza): del 2,2% al 3,0% de la población” (CEPAL, 2019, p. 27).⁶

Este crecimiento de los estratos medios se origina parcialmente en el *boom* de las *commodities* del periodo 2000-2014. Cerrado el ciclo de esta expansión se produce una regresión en materia de distribución entre estratos. Esto muestra que la distribución del ingreso a favor de los sectores menos favorecidos depende en exceso del comportamiento del mercado. Durante el ciclo de crecimiento, la representación democrática no produjo suficientes transformaciones en la estructura de capacidades estatales para la protección y redistribución conforme a los derechos reconocidos. Al disminuir el ritmo de crecimiento, la distribución del mercado se polarizó y los gobiernos se encontraron desprovistos de las instituciones distributivas que compensan ese deterioro en las democracias avanzadas. Esta evolución representa una enorme presión social sobre los regímenes políticos que agudiza el conflicto al enfrentarse a las barreras que se le oponen, aumenta las demandas distributivas al Estado y recibe de este último una pobre respuesta.

En las gráficas 1 y 2 se observa una disminución paulatina de la desigualdad en términos generales. Pero si analizamos el índice latinoamericano antes y después de la distribución en comparación con otros países fuera de la región (Roser & Ortiz-Ospina, 2022), hay algunos cuyo ingreso de mercado per cápita muestra un coeficiente de Gini alto, como el caso de Irlanda con 0.58, pero que una vez que interviene el sector público en la distribución disminuye a 0.31, o como el de los países nórdicos que después de la distribución presentan alrededor del 0.25, mientras que antes de la intervención estatal tienen niveles altos de desigualdad (Finlandia 0.50, Dinamarca 0.44, Noruega 0.41). En Bélgica, el coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias sería de 0.49 (es, decir, casi igual al de Chile, Brasil o México), pero gracias a que dispone de un sector estatal generador de bienes públicos, reduce su coeficiente a 0.27. Con la misma conceptualización, Australia disminuye su desigualdad de 0.48 a 0.34, Italia de 0.52 a 0.33, Estados Unidos de 0.51 a 0.39 y Japón de 0.49 a 0.33. Por contraste, en el caso concreto de los países

⁶ Aunque no es objeto de estudio del presente artículo, la diferencia entre medir nivel de satisfacción con ingreso o riqueza podría arrojar resultados muy diferentes (gráficas 1 y 2).



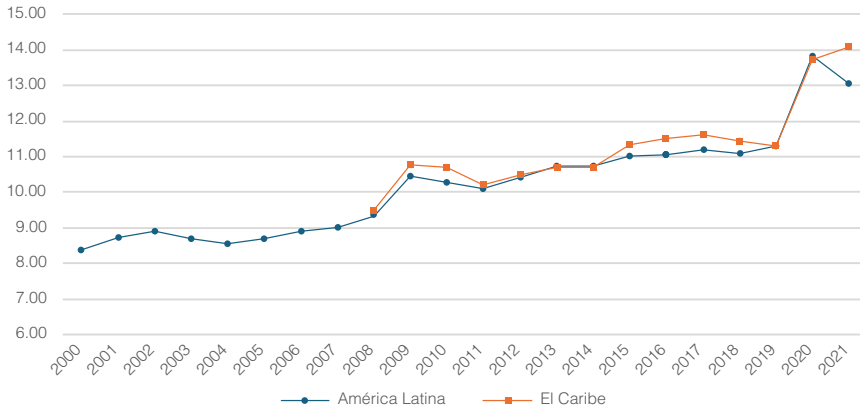
latinoamericanos la diferencia antes y después es mucho menor. Por ejemplo, en Chile pasó de 0.50 a 0.47, y en México de 0.48 a 0.46. La mediocridad de este desempeño es manifiesta.⁷

Lo anterior quiere decir que, en general, la desigualdad de mercado no distingue grandemente entre países más o menos desarrollados, sino que la diferencia proviene de la distribución realizada por vía de la intervención estatal y esta, a su vez, es resultado de historias políticas distintas. En esto radica la diferencia entre países respecto de uno de los rasgos centrales del desarrollo: la mayor igualdad socioeconómica. De ahí la importancia del desempeño estatal en la disminución de las desigualdades. Las democracias desarrolladas establecen siempre una diferencia entre el ingreso de mercado y el ingreso después de la distribución que realiza el Estado. El contraste entre países que disminuyen la desigualdad a través de la acción pública y los que no lo hacen depende, en cambio, de los niveles de recaudación fiscal en sus economías y del destino de los recursos a políticas públicas que mejoran la calidad de vida de la población.⁸ Un estudio del Banco Mundial (De Ferranti *et al.*, 2003) permite calcular que entre 1990 y 1999 los gobiernos centrales de los países latinoamericanos recaudaban por concepto de contribuciones tributarias el 15.15% del PIB, mientras que entre 1991 y 2000 los países desarrollados recaudaban el 28.7%. En 2017 el promedio de recaudación en la OCDE era de 34.19% y en América Latina y el Caribe de 22.82%. Además, la relación entre gasto social como porcentaje del PIB y la proporción total del gasto público destinado al sector social coloca a los países latinoamericanos en posiciones diversas. En México, el gasto público total se ubica por debajo del 20% del PIB y destina el 9.1% a gasto social, lo que lo asemeja en términos relativos a Guatemala y Paraguay. En cambio, Brasil, Argentina y Uruguay destinan más del 30% del PIB al gasto fiscal y de este canalizan más del 60% a gasto social.

⁷ La poca disponibilidad de datos homogéneos para los países de América Latina impide una apreciación semejante para el subcontinente por separado, pero la ilustración de los casos incluidos es elocuente. Sin embargo, los ejercicios que se ofrecen a continuación permiten una aproximación a la brecha latinoamericana.

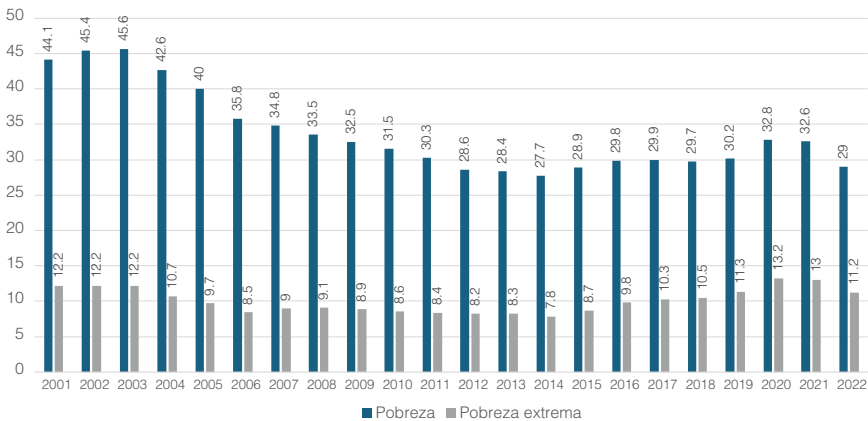
⁸ Un dato que no consideramos aquí son las diversas capacidades de negociación entre trabajadores y empleadores que hacen diferenciales de distribución de mercado por sí mismas, antes de la intervención estatal. Sin embargo, sostenemos que el grado en que el Estado interviene en la distribución posmercado es resultado de ese diferencial. Las formas más o menos asimétricas de negociación del ingreso socialmente aceptadas forman parte de culturas económicas y políticas (economías políticas) distintas. En las antípodas de estas culturas están los países en los que la “democracia social” ha tenido mayor influencia y en la otra los de origen mayormente oligárquico y patrimonialista o con fuerte implantación del fundamentalismo de mercado.

Gráfica 4. América Latina y el Caribe: gasto social del gobierno central 2000-2021 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (CEPALSTAT, u7 (02/24)).

Gráfica 5. Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (CEPALSTAT, <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>, recuperado en febrero de 2024).

Como puede verse, la baja recaudación, la escasa cantidad de recursos destinados a la seguridad y gasto sociales, la desigualdad persistente y la mala distribución del ingreso y la riqueza revelan una condición que, a pesar del crecimiento del estrato medio, nadie podría atreverse a equiparar con la igualdad política de los ciudadanos o “miembros del demos”, según la expresión de Robert Dahl. La persistencia de la pobreza y de la pobreza extrema de grandes grupos de la población, a lo largo de más de tres décadas en las que ha predominado la democracia en el subcontinente, es un signo ominoso de las barreras que les impiden acceder



a los niveles elementales de vida digna. La gráfica 5 muestra que de 2001 a 2010 la población en pobreza pasó de la mitad a un tercio, a pesar de que la pobreza extrema se mantiene casi estática. También muestra que en los últimos 13 años se perdió la capacidad para absorber la que se había puesto de manifiesto en las dos décadas precedentes.

Cuadro 1. Población por estrato de ingreso en América Latina (escala de mayor a menor pobreza extrema), cifras en %

	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Pobreza no extrema</i>	<i>No pobres bajo</i>	<i>Medio bajo</i>	<i>Medio intermedio</i>	<i>Medio alto</i>	<i>Alto</i>
Venezuela (2017)	6.4	18.6	33.7	22.5	13.9	3.3	1.5
Uruguay (2017)	0.1	2.6	14.6	23.8	36.7	14.8	7.4
Rep. Dom. (2017)	11.9	16.3	33.5	24.3	11.8	1.8	0.4
Perú (2017)	5.0	13.9	27.0	26.3	21.0	4.7	2.1
Paraguay (2017)	6.0	15.6	26.9	23.9	20.2	4.6	2.8
Panamá (2017)	7.6	9.1	17.7	22.2	26.9	10.5	6.1
Nicaragua (2014)	18.3	28.0	30.3	14.3	6.5	1.5	1.0
México (2016)	11.7	32.1	29.0	15.2	8.7	2.2	1.1
Honduras (2016)	18.8	34.5	25.2	12.3	7.4	1.4	0.4
Guatemala (2014)	15.4	35.1	25.8	13.0	7.9	1.8	1.0
El Salvador (2017)	8.3	29.5	33.9	18.8	7.8	1.2	0.4
Ecuador (2017)	7.0	16.7	30.0	24.0	16.8	3.8	1.7
Costa Rica (2017)	3.3	11.8	23.5	23.5	22.5	9.2	6.2
Colombia (2017)	10.9	18.9	28.1	21.2	14.4	3.9	2.6
Chile (2017)	1.4	9.3	26.5	29.8	22.5	6.1	4.4
Brasil (2017)	5.5	14.8	22.3	23.7	21.1	6.9	5.6
Bolivia (2017)	16.4	18.8	27.4	21.3	12.8	2.6	0.7
Argentina (2017)	2.8	15.9	32.6	26.4	17.5	3.6	1.1
América Latina	10.5	19.6	25.8	20.9	15.7	4.5	3.0

Fuente: CEPAL (2019, p. 60).

La ausencia de escalas de recaudación progresiva sobre los ingresos es parcialmente aliviada por las remesas de los migrantes, un paliativo que sirve de escape a la presión distributiva. Y ello nos lleva a ese otro saldo de la precariedad social, el migratorio, que resulta de la expulsión de 40.5 millones de personas por motivos económicos, lo que equivale al 6% de la población de América Latina y el 15% de la migración total mundial (CEPAL, 2019, p. 32). Es innegable el peso que tienen las remesas en la disminución de los niveles de pobreza. Para 13 países de América Latina el no recibir remesas incrementaría la tasa de pobreza en los hogares que las reciben entre un 4.1 y un 27.6%. Ejemplos son México, donde ese promedio incrementaría un 15.5%, Guatemala un 17.7%, Ecuador un 17.2% y República Dominicana un 27.6%. (CEPAL, 2019, p. 34).

Respecto al gasto en salud como porcentaje del PIB que destinan los países de América Latina, en 2018 el promedio de la región fue de 7.2%, con Cuba (11.2%), Argentina (9.6%) y Uruguay (9.2%), como los que más destinan; mientras que los de menor gasto en salud para el mismo año fueron Perú (5.2%), México (5.4%) y Guatemala (5.7%). El gasto público en educación como porcentaje del PIB que reporta CEPAL (2021) en 2020 muestra que de los países que seleccionamos los que menos invirtieron fueron Venezuela (1.3%), Panamá (3.1%) y Paraguay (3.5%), contrastando con aquellos con más gasto en este rubro: Costa Rica (6.8%) y Brasil (6.1%). Por su parte, la OECD⁹ reporta que, para el año 2019, el gasto social promedio como porcentaje del PIB de los países miembros fue del 20%, con Francia (31%), Finlandia (29.1%) y Bélgica (28.9%) a la cabeza. En comparación, los miembros latinoamericanos destinan menos del promedio del grupo: Colombia (13.1%), Costa Rica (12.2%), Chile (11.4%) y México (7.5%), este último como el que menos destina de los 34 países pertenecientes a ese organismo.

La desigualdad en América Latina es un rasgo persistente, y aunque las variaciones sean significativas no son decisivas en el periodo que analizamos. Las relativas mejorías representan una válvula de escape de la desigualdad “categórica” en el plano socioeconómico, pero también de incertidumbre para los grupos que no alcanzan mejoría en ingreso. Los tiempos de crecimiento de los sectores medios se caracterizan por depender del ingreso de mercado y la redistribución vía el Estado consiste en una proporción muy baja. La desigualdad categórica se rompe en el plano socioeconómico si lo permite el mercado, pero no por la vía de la igualdad política.

Krátos excluye a demos

Los Estados latinoamericanos adolecen de fallas fundamentales que los hacen Estados débiles, propensos al enquistamiento de intereses especiales en sus estructuras. Una parte de la brecha distributiva se origina en el hecho de que muy pocos de esos Estados están constituidos con base en acuerdos sólidos y durables para generar protección y bienestar social. Las peculiaridades de la desigualdad y la relativa indiferencia del Estado hacia el bienestar general están asociadas a la inexistencia de acuerdos transversales entre las fuerzas políticas acerca de los niveles mínimos de bienestar de los que es responsable el Estado, i. e., del intervalo de bienestar social aceptable, necesario y deseado

⁹ OECD. Social Expenditure Database (SOCX). Recuperado el 1 de febrero de 2024, de <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>



por la sociedad.¹⁰ La inexistencia o precariedad de esos acuerdos es aceptada activa o pasivamente por esas fuerzas y por la sociedad civil. Las fuerzas políticas suelen disputar los arreglos constitucionales referidos a los derechos de las mayorías haciéndolos depender de acuerdos de corto plazo restringidos normalmente a la competencia entre partidos y al corto tiempo de los ciclos en que esta se desenvuelve por definición: periodos de gobierno o, aún menos, virajes drásticos en un mismo término gubernamental. En el peor de los casos, usan los derechos para adornar las fachadas de sus gobiernos, pero sin cumplimiento *de facto*. Esta disputa no produce un consenso colectivo de trasfondo sobre las modificaciones del *statu quo* que impide la realización de derechos enunciados. A pesar de la existencia de constituciones cuyos valores y normas debieran informar el comportamiento de los gobernantes, estos no se traducen en “afinidades electivas” de las fuerzas y movimientos políticos.¹¹ En lo que sigue mostraremos en detalle la evidencia que apoya esta hipótesis basándonos en los indicadores del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial. Estos indicadores están concentrados en seis factores: 1) Estado de derecho, 2) voz y rendición de cuentas, 3) estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, 4) eficacia del gobierno, 5) calidad regulatoria, y 6) control de la corrupción.¹² Más adelante agregaremos los indicadores de V-Dem que miden la exclusión por diferentes variables,¹³ y otros referidos a cumplimiento constitucional.

a) Estado de derecho.

La mayoría de los países considerados en este artículo tienen mal desempeño en el cumplimiento de las normas jurídicas. Casi todos se hallan por debajo de la media mundial en el índice del Estado de derecho. Esto quiere decir que existe una amplia percepción de que los agentes desconfían y evaden las reglas sociales. En particular, recelan del “cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de delincuencia y violencia”.¹⁴

¹⁰ *Intervalo de bienestar* es la distancia entre los estratos de ingreso bajos y altos que son tolerables en una sociedad, así como los estándares con los que se juzga la condición de cada uno de ellos. Lo “tolerable” del intervalo puede medirse por el nivel de inestabilidad social derivado de la desigualdad, así como por la presión efectiva (ideológica+coercitiva) sobre el régimen político para modificarla.

¹¹ Usamos el concepto de Max Weber (quien lo tomó de Goethe) en el sentido de la empatía entre valores y creencias, por un lado, y prácticas sociales por el otro. Para Weber se trataba de afinidades entre “racionalidades éticas sustantivas” y las racionalidades formal y práctica (Kalberg, 1980). Esta idea puede aplicarse a las culturas económicas en el sentido señalado en las notas 8 y 10.

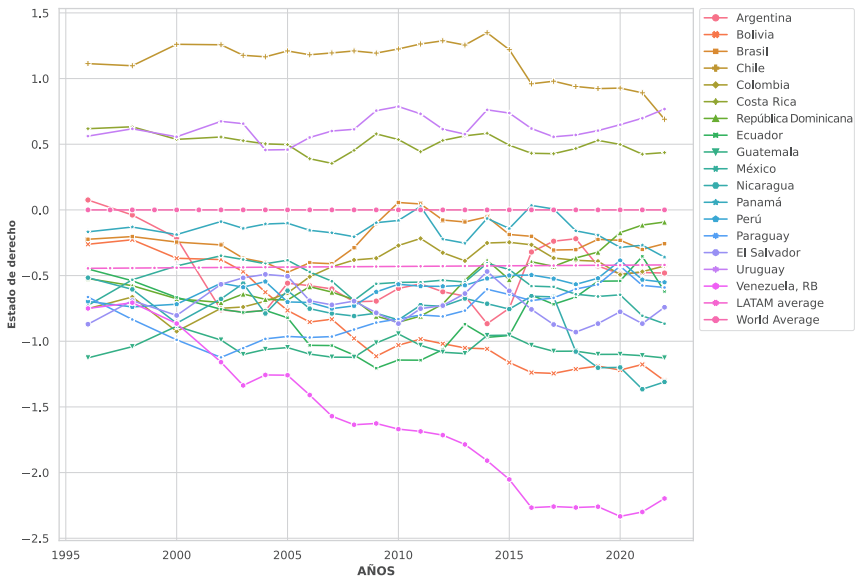
¹² Kaufmann & Kraay (2023). Véase la metodología de medición al pie de cada gráfica de estos indicadores en el *link* proporcionado para cada uno de ellos.

¹³ En trabajos previos (Ansolabere *et al.*, 2015, 2020), mostramos con detalle esta brecha respecto a diversos derechos sociales. En este artículo profundizamos este problema con otras fuentes.

¹⁴ “Rule of law”, en www.govindicators.org

Como se muestra en la gráfica 6, al principio del periodo considerado (1995-2022), cuatro países (Chile, Costa Rica, Uruguay y Argentina) superaban la media de cumplimiento con las normas. Sin embargo, esta última muy pronto (1998) abandona este grupo para unirse con la mayoría de los de bajo desempeño. Fugazmente, Brasil y Panamá superan la media, pero pronto regresan por debajo del promedio. Venezuela tiene la peor trayectoria al ser el país cuyo puntaje desciende desde un desempeño bajo hasta casi llegar a la inexistencia de las condiciones que definen el Estado de derecho. Es decir, cae al nivel en que la arbitrariedad se impone por encima de lo esperable en un sistema jurídico confiable. La mayoría de los 17 países considerados se concentran en torno a la parte baja de la media mundial. Solo cuatro (Brasil, Panamá, República Dominicana y Perú) se sitúan por encima de la media del conjunto y por debajo de ella se ubica la gran mayoría (10). De este modo, la mayor parte de las democracias latinoamericanas tienen estándares de Estado de derecho por debajo de la media mundial y de la media del conjunto considerado. A la mejoría del promedio contribuyen Chile, Costa Rica y Uruguay, mientras que el resto concurre en el empeoramiento. Con excepción de Venezuela, el grupo se mantiene relativamente estable a lo largo de los 27 años de medición.

Gráfica 6. Estado de derecho. América Latina (WGI)



Fuente: Elaboración propia con base en Worldwide Governance Indicator 2023. Las medidas compuestas de gobernanza están en unidades de una distribución normal estándar, con media cero, desviación estándar de uno, y van aproximadamente de -2.5 a 2.5, correspondiendo los valores más altos a una mejor gobernanza (WGI, Aggregation Methodology).



b) *Voz y rendición de cuentas.*

En este indicador, el promedio latinoamericano se ubica por encima de la media mundial, lo que señala un mejor desempeño relativo en el grado en que “los ciudadanos de un país puedan participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y medios de comunicación libres.”¹⁵ Esta definición representa más la “voz” y sus efectos como *accountability* diagonal y vertical o la capacidad de la población, sociedad civil y medios de comunicación de responsabilizar al gobierno, y presenta un fuerte contraste con el nivel de corrupción. Hacia 2020, doce países se ubican por encima de la media global (que es inferior a la media de la muestra) y solo cinco se colocan por debajo de ella. No obstante, la media de la muestra se ubica del lado del desempeño positivo; ocho países la superan y nueve se colocan por debajo de ella. El mejor desempeño es el de Uruguay, seguido de Costa Rica y Chile; luego se sitúan Argentina, Panamá, Brasil, Perú y República Dominicana. En el lado negativo se ubican los demás con México rebasando apenas la media mundial, pero por debajo de la latinoamericana. Venezuela, habiendo comenzado en el cuadrante positivo en 1995, se desliza hacia la peor calificación (-1.5), antecedida por Nicaragua, Guatemala y Bolivia. El conjunto de la selección de países tiende a mantenerse estable en torno a la calificación original a lo largo de los 27 años en estudio con la excepción de Uruguay, que registra una mejoría casi continua a lo largo del periodo, y de Venezuela y Nicaragua, que empeoran en caída libre.

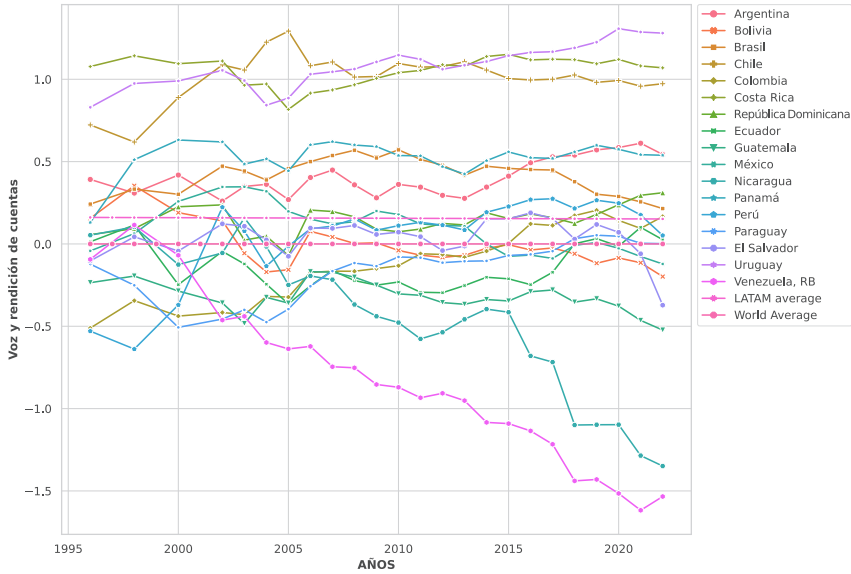
c) *Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo.*

En este indicador que mide la “probabilidad de inestabilidad política y/o violencia por motivos políticos, incluido el terrorismo”,¹⁶ la media de los países seleccionados se ubica por debajo de la media mundial. Solamente cinco países se mantienen por encima de ella a lo largo del periodo (Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, Chile y Panamá, que se agrega en la última década). No obstante, Chile registra una caída continua en este indicador entre principios de siglo y el fin de la segunda década, para bajar hasta la media mundial. Argentina, al igual que México, sube y baja de la línea media mundial y Colombia mejora su calificación consistentemente cruzando en sentido opuesto la línea descendente de Venezuela. La mayor parte del conjunto se agrupa por debajo de ambas medias, manteniendo una inestabilidad política crónica.

¹⁵ “Voice and accountability”, en www.govindicators.org

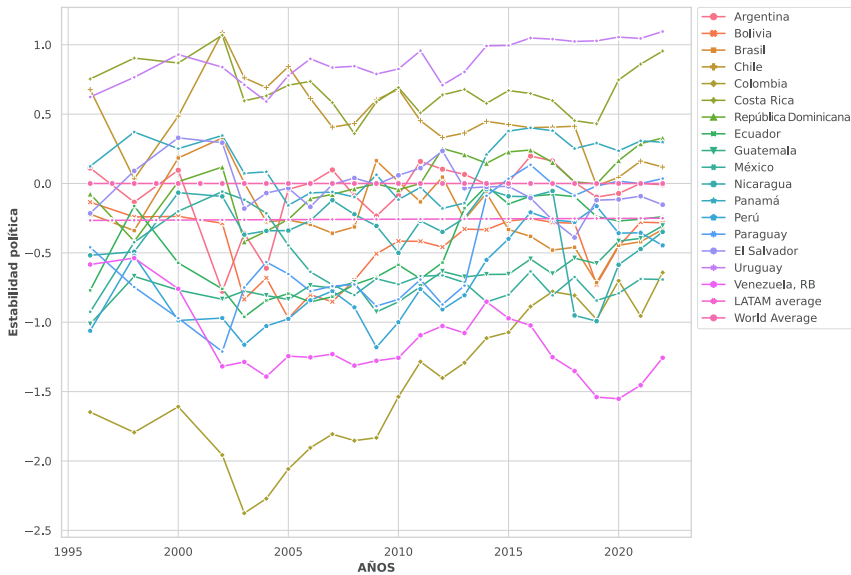
¹⁶ “Political stability and absence of violence/terrorism”, en www.govindicators.org

Gráfica 7. Voz y rendición de cuentas. América Latina (WGI)



Fuente: Elaboración propia con base en Worldwide Governance Indicators. World Bank 2023. Las medidas compuestas de gobernanza están en unidades de una distribución normal estándar, con media cero, desviación estándar de uno, y van aproximadamente de -2.5 a 2.5, correspondiendo los valores más altos a una mejor gobernanza (WGI, Aggregation Methodology).

Gráfica 8. Estabilidad política. América Latina (WGI)



Fuente: Elaboración propia con base en Worldwide Governance Indicators. World Bank 2023. Las medidas compuestas de gobernanza están en unidades de una distribución normal estándar, con media cero, desviación estándar de uno, y van aproximadamente de -2.5 a 2.5, correspondiendo los valores más altos a una mejor gobernanza (WGI, Aggregation Methodology).



d) *Eficacia gubernamental.*

La efectividad del gobierno consiste en “la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas”.¹⁷ Este indicador refleja, entonces, la calidad del desempeño de la administración pública y su autonomía, así como la calidad de las políticas públicas y del compromiso gubernamental con ellas. Es una aproximación a la calidad del gobierno y de los bienes públicos que entrega a la sociedad. De nuevo encontramos una gran dispersión en el desempeño de los países. Chile, Uruguay y Costa Rica vuelven a aparecer como punteros en la calificación positiva. En un segundo grupo, Panamá y México (este último se desploma hacia la media latinoamericana), y después el resto de los países con calificaciones negativas estables a excepción de Paraguay, que registra mejoría, y Venezuela que cae hasta el extremo de la baja efectividad del gobierno.

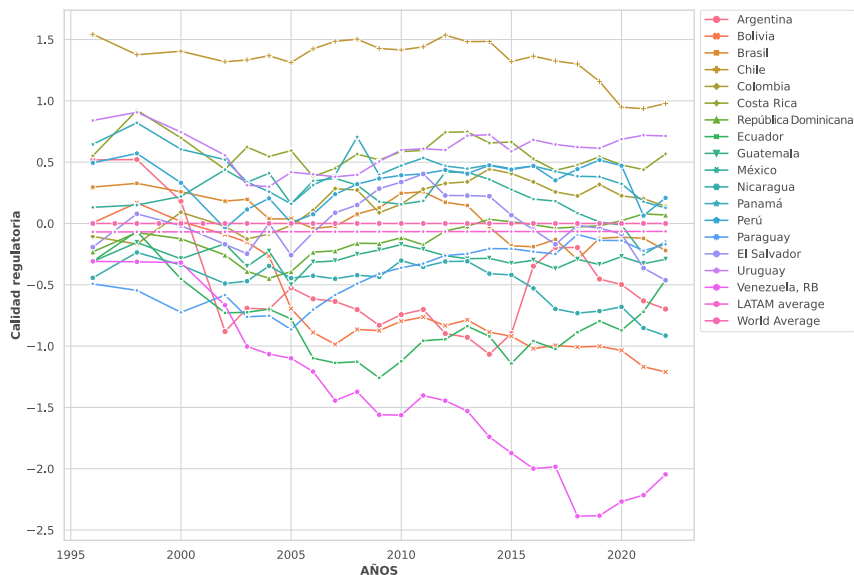
e) *Calidad regulatoria.*

Esta indica la “capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y normativas sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado”.¹⁸ Chile destaca muy por encima del resto de los países, seguido de Uruguay. Notablemente, se unen a un desempeño positivo siete países más: Uruguay y Costa Rica, Perú, Panamá, Colombia, México y El Salvador. Este grupo de calificaciones positivas ayuda a que la media de la muestra casi empate con la media mundial, mientras que del lado negativo se sitúa el resto. Argentina, Nicaragua, Ecuador, Bolivia descuellan hacia la baja y Venezuela presenta la mayor caída en la calificación. Esta dimensión requiere una mención especial. Siendo este indicador el que denota el apoyo gubernamental al sector privado, el mayor empeño que las políticas públicas ponen en proteger y promover a este sector discrepa con el que dedican a los que caen en los demás indicadores. La idea de apoyar la inversión y cuidar el “clima de negocios” predomina sobre cualquier otro indicador que se refiera al beneficio del interés público, tales como la estabilidad política, el control de la corrupción, el Estado de derecho o la eficiencia para producir bienes públicos. Indudablemente, esto denota la existencia de capacidad estatal en una decisión y descuido de las demás que aquí consideramos.

¹⁷ “Government effectiveness”, en www.govindicators.org

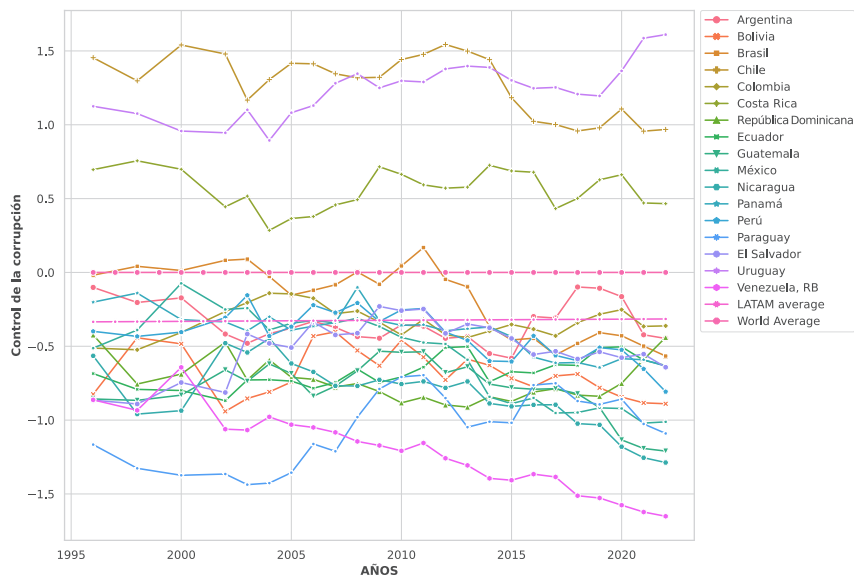
¹⁸ “Regulatory quality”, en www.govindicators.org

Gráfica 9. Eficacia del gobierno. América Latina (WGI)



Fuente: Elaboración propia con base en Worldwide Governance Indicators. World Bank 2023. Las medidas compuestas de gobernanza están en unidades de una distribución normal estándar, con media cero, desviación estándar de uno, y van aproximadamente de -2.5 a 2.5, correspondiendo los valores más altos a una mejor gobernanza (WGI, Aggregation Methodology).

Gráfica 10. Calidad regulatoria. América Latina (WGI)



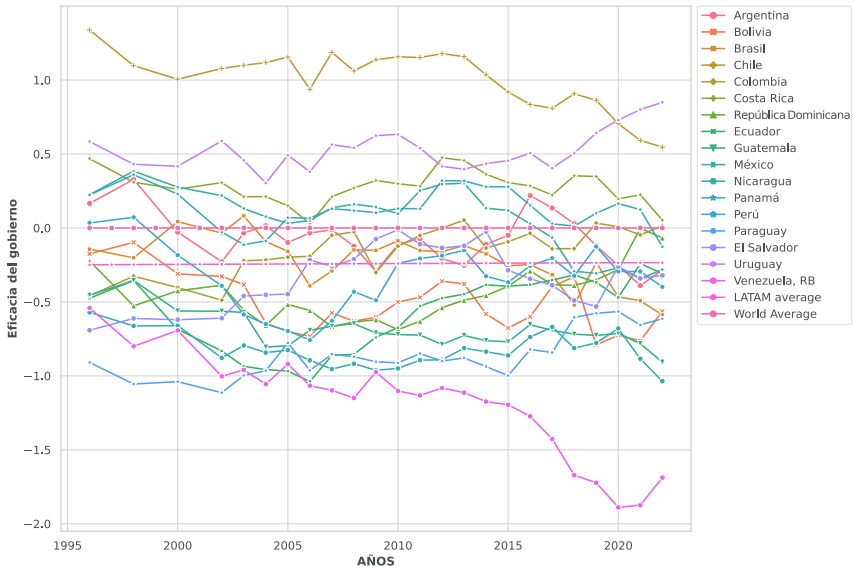
Fuente: Elaboración propia con base en Worldwide Governance Indicators. World Bank 2023. Las medidas compuestas de gobernanza están en unidades de una distribución normal estándar, con media cero, desviación estándar de uno, y van aproximadamente de -2.5 a 2.5, correspondiendo los valores más altos a una mejor gobernanza (WGI, Aggregation Methodology).



f) *Control de la corrupción.*

El control de la corrupción muestra “la medida en que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción a pequeña y gran escala, así como la ‘captura’ del Estado por las élites y los intereses privados”.¹⁹ Es un indicador que complementa la visión del desempeño institucional del Estado en la mayor parte de los países. Como puede observarse en la gráfica 11, es el indicador en el que menor calificación obtiene la mayor parte de los países. Esto recorre la media de la muestra varias décimas por debajo de la mundial (-0.25). Los tres países que siguen sobresaliendo con calificaciones superiores a la media mundial son Uruguay, Chile y Costa Rica, con Argentina y Colombia entre ambas medias. Con excepción de esos tres o cinco países, según se quiera contabilizar, los 15 o 12 restantes se comportan negativamente.

Gráfica 11. Control de corrupción. América Latina (WGI)



Fuente: Elaboración propia con base en Worldwide Governance Indicators. World Bank 2023. Las medidas compuestas de gobernanza están en unidades de una distribución normal estándar, con media cero, desviación estándar de uno, y van aproximadamente de -2.5 a 2.5, correspondiendo los valores más altos a una mejor gobernanza (WGI, Aggregation Methodology).

Los indicadores anteriores motivan varias puntualizaciones. Lo primero que salta a la vista es la contradicción entre el relativamente buen desempeño general

¹⁹ “Control of corruption”, en www.govindicators.org

en “voz y rendición de cuentas” y el mal desempeño en “control de la corrupción”. Este contraste es revelador. La primera mide el grado de presencia de las libertades para elegir gobiernos, la libertad de expresión, asociación y de los medios de comunicación, así como la *accountability* vertical y diagonal que la ciudadanía ejerce sobre el desempeño del gobierno, mientras que la segunda se refiere al ejercicio del poder por encima del interés privado que se apropia indebidamente de recursos públicos. La presencia de mayores libertades para elegir es real y se explica por la existencia generalizada de sistemas electorales y de partidos legales y legítimos. Es decir, a excepción de Nicaragua y Venezuela, los países cuentan con un régimen político democrático en el que es posible procesar pacíficamente los conflictos y tomar decisiones mediante la negociación. Sin embargo, hay menor voluntad estatal y medios de *enforcement* para controlar la corrupción. Los altos niveles de percepción pública de corrupción corroboran la distancia entre el ejercicio de las libertades en el régimen político, donde se ejecutan por excelencia, y el ejercicio del poder en el gobierno y su regulación por el Estado. Si el régimen es el ámbito de procesamiento libre del conflicto, el Estado es reacio a traducir las libertades en voluntad y acción colectiva. En segundo lugar, la baja estabilidad, aunada al disfrute de libertades, sin que el Estado sea eficiente para producir los bienes públicos reclamados por la sociedad es también reveladora de los escollos con que se topa la democracia representativa. La mayor calidad de la regulación estatal, que refleja el respaldo a la inversión privada, deja ver el privilegio que recibe este sector en las políticas públicas, mientras que, en la producción de otros bienes, destinados a favorecer el interés público sobre el privado (como el Estado de derecho y el control de la corrupción), el desempeño de las instituciones tiene menor capacidad de actuación. Estos datos permiten acercarnos a varias generalizaciones válidas. La primera y más evidente es que en la mayor parte de los países no existe un Estado que ofrezca suficientes garantías a las expectativas de acción en favor del interés colectivo o, dicho de otra forma, que el Estado no dispone de instituciones capaces de traducir la movilización de las demandas sociales en acción colectiva orientada en la práctica a la satisfacción de interés público. Asimismo, se desprende de lo anterior que las instituciones del Estado permiten un grado elevado de *free-riding* en cualquiera de sus formas, por parte de actores que, por ocupar un lugar favorable en la estructura económico-social, pueden beneficiarse desproporcionadamente de recursos públicos materiales, monetarios o de poder, gracias a su mayor influencia (indebida) sobre los gobiernos. En tercer lugar, podemos ver que la otra cara de la moneda del mal desempeño estatal es el buen desempeño *localizado* en la calidad regulatoria. La calidad regulatoria positiva —por contraste con el bajo nivel de los demás indicadores— muestra que el patrimonialismo sigue siendo una forma desproporcionada de ejercicio del poder y una práctica contrapuesta al interés público. Al mismo tiempo, demuestra



que sí existe la capacidad de un ordenamiento racional de la acción de gobierno cuando se hace presente la fuerza para llevarla a cabo, lo que en general no se hace en beneficio del interés público. En cuarto lugar, el sistema de partidos políticos representa insuficientemente al conjunto de la población y se rinde a los intereses creados que no se atreve a tocar —y/o participan de ellos— para facilitar el cambio consecuente con las demandas representativas. Bajo estas circunstancias, es natural que la ciudadanía tienda a decepcionarse de los partidos e inconformarse con los gobiernos en general. Se produce, así, un círculo vicioso del que solo se puede salir resignificando la democracia representativa como un sistema autorizado a reformar el Estado en función del interés colectivo que pueda expresarse debidamente en la esfera pública. La búsqueda de alternativas de canalización política por fuera de las instituciones representadas por los estallidos y turbulencias sociales apelan a esta condición que, al hacer crisis, son tierra fértil del populismo y los radicalismos de izquierda y derecha.²⁰

Exclusión política e insatisfacción con la democracia

Pasemos ahora a observar el desempeño del Estado en materia de provisión de los elementos esenciales para afirmar un piso parejo e igualitario para las personas. En América Latina la exclusión es pronunciada. V-Dem ofrece datos de exclusión para diferentes grupos: socioeconómicos, por género, por ubicación rural-urbana, política y social.²¹

Cuadro 2. Exclusión, definiciones y escala

<i>Exclusión por grupo socioeconómico</i>	
	Acceso a los servicios públicos distribuido por posición socioeconómica
	Acceso a empleos estatales por posición socioeconómica
	Acceso a oportunidades empresariales estatales por posición socioeconómica
<i>Exclusión por género</i>	
	Igualdad de género en el respeto de las libertades civiles
	Acceso a los servicios públicos distribuido por género
	<i>Acceso a empleos públicos por género</i>
	Acceso a oportunidades empresariales estatales por género

²⁰ Lo anterior permite ilustrar el conflicto y la combinación entre los tres tipos de mecanismos que Mazza & Munck (2020, 10 y *passim.*) identifican entre democracia y Estado: “pro-democracia centrado en el Estado, anti-democracia centrado en el Estado y pro-estado centrado en la democracia”, aunque difiere de la limitación de “lo democrático” al régimen separándolo del Estado.

²¹ El contenido de cada variable puede consultarse en Coppedge *et al.* (2022b, p. 212 y ss.) y las definiciones en Coppedge *et al.* (2022a, p. 391).

<i>Exclusión por ubicación urbano-rural</i>	
	Poder distribuido por ubicación urbano-rural
	Igualdad urbano-rural en el respeto de las libertades civiles
	Acceso a los servicios públicos distribuido por ubicación urbano-rural
	Acceso a empleos públicos por ubicación urbano-rural
	Acceso a oportunidades empresariales estatales por ubicación urbano-rural
<i>Exclusión por grupo social</i>	
	Acceso a los servicios públicos distribuidos por grupo social
	Acceso a empleos estatales por grupo social
	Acceso a oportunidades empresariales estatales por grupo social

Nota: Las escalas son ordinales, convertidas a intervalo por el modelo de medida: 0: *Extremo*. 75% o más de la población carece de acceso; 2: *Algo igual*. Entre el 10 y el 25% de la población carece de acceso; 3: *Relativamente igual*. Solo entre el 5 y el 10% de la población carece de acceso; 4: *Igual*. Menos del 5% de la población carece de acceso.

Fuente: Coppedge *et al.* (2022a, pp. 212-222).

América Latina no solo es la región más desigual del mundo, sino también una de las más excluyentes. La desigualdad va de la mano de los mecanismos de exclusión que la perpetúan, pero es distinta en cada país. Las diferencias dentro de la región son también muy grandes. Comparando dos grupos, la muestra de países que hemos seleccionado y un conjunto de países europeos, es posible ver con mayor claridad en dónde están las situaciones de exclusión que agudizan la desigualdad. En cada uno de los indicadores, la calificación numérica mayor significa más inclusión. En un primer acercamiento agregado, para el periodo 1990-2021 (durante la tercera ola de la democratización), podemos ver que todos los países europeos seleccionados se ubican en el tramo superior de la escala (*relativamente igual*), mientras que solamente uno de diecisiete países de América Latina se ubica en ese mismo intervalo (Uruguay). En el mismo periodo, de los dos países con mayor población (Brasil y México), el primero se encuentra por debajo del límite inferior del intervalo más alto, mientras que México se distancia considerablemente hacia cerca de la mitad de los valores de Brasil. En estos dos países habita el 61% del total de la población latinoamericana y sus condiciones de exclusión son agudas y mayores a las de cualquier país europeo considerado.

Al comparar el periodo 1950-1989 (casi por completo anterior a la tercera ola de la democratización), entre la selección latinoamericana y la europea tenemos un promedio de 1.38 para la primera y de 2.9 para la segunda. América Latina presenta un nivel de inclusión bajo (*desigual*), mientras que Europa salta dos escalones para situarse en la zona baja de *relativamente igual*. En América Latina, alrededor de 25% la población estaría al margen de servicios públicos y libertades básicas, mientras que Europa las tendría en forma ampliamente superior. La diferencia entre países en América Latina va de 0.53 (Nicaragua) a alrededor



de 3 (Argentina y Uruguay), y de 1.99 (Chequia) a casi 4 (Dinamarca y Suecia) en Europa. En cuanto a población mayoritaria y en América Latina, Brasil y México se situaron en ese periodo en la calificación más baja 1 (*desigual*), mientras que los países que explican el 60% de la población europea se ubicaron en 3 (*relativamente igual*).

Cuadro 3. Promedios de exclusión

Promedios de exclusión							
Periodo 1950-1989			Periodo 1990-2021				
América Latina		Europa		América Latina		Europa	
URY	3.06	SWE	3.87	URY	3.72	SWE	3.95
ARG	2.72	DNK	3.87	CRI	3.48	DNK	3.95
VEN	2.64	NOR	3.78	ARG	3.36	DEU	3.94
CRI	2.62	DEU	3.75	BRA	3.12	NOR	3.9
BRA	1.77	BEL	3.59	CHL	2.92	BEL	3.88
PAN	1.53	FRA	3.41	PAN	2.78	GRC	3.87
CHL	1.43	ITA	3.34	VEN	2.64	CZE	3.85
COL	1.28	POL	2.8	BOL	2.26	ITA	3.83
ECU	1.16	IRL	2.77	ECU	2.13	FRA	3.68
HND	1.11	HUN	2.61	HND	2.12	IRL	3.66
MEX	0.99	GRC	2.5	COL	2.09	POL	3.63
BOL	0.84	ESP	2.26	PER	1.84	ESP	3.6
PER	0.8	PRT	2.25	PRY	1.68	PRT	3.57
PRY	0.63	RUS	2.08	MEX	1.64	BLR	3.54
DOM	0.6	CZE	1.99	GTM	1.39	HUN	3.4
GTM	0.57			NIC	1.37	UKR	3.12
NIC	0.53			DOM	1.31	RUS	2.99
SLV	0.47			SLV	1.25		
Promedio región	1.38	Promedio región	2.99	Promedio región	2.28	Promedio región	3.66

Nota: Los datos son los promedios de los países en el periodo señalado, y de todas las variables que se incluyen en V-Dem sobre cada uno de los grupos de exclusión (Exclusión por grupo socioeconómico, Exclusión por sexo, Exclusión por ubicación urbana o rural, Exclusión por grupo político, Exclusión por grupo social).

El rango es de 0 a 4:

- 0: *Extremo*. El 75% o más de la población carece de acceso a servicios públicos básicos de buena calidad.
- 1: *Desigual*. 25% o más de la población carece de acceso a servicios públicos básicos de buena calidad.
- 2: *Algo igual*. Entre el 10 y 25% de la población carece de acceso a servicios públicos básicos de buena calidad.
- 3: *Relativamente igual*. Solo entre el 5 y 10% de la población carece de acceso a servicios públicos básicos de buena calidad.
- 4: *Iguales*. Menos del 5% de la población carece de acceso a servicios públicos básicos de buena calidad.

Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem 12 (Coppedge *et al.*, 2022b).

Un promedio simple de todas las calificaciones para el periodo 1990-2021 arroja un panorama mejor. Un promedio de 2.3 para América Latina (un punto superior respecto a la etapa anterior) y un 3.6 para Europa (0.7 superior a la etapa

previa). Los países seleccionados en la subregión latinoamericana adquieren un valor limítrofe inferior en la calificación de *algo igual* mientras que la selección europea obtiene un indicador cercano al más alto posible (4) en la escala de medición de la inclusión (0 extrema exclusión y 4 máxima inclusión). Si redondeásemos el resultado, América Latina estaría en 2 (*Algo igual*. Entre el 10 y 25% de la población carece de acceso a servicios públicos básicos de buena calidad) y Europa en 4 (*Igual*. Menos del 5% de la población carece de acceso a servicios públicos básicos de buena calidad). La diferencia entre países en América Latina varía entre 1.25 y 3.7; mientras que Europa va de 2.9 a 3.9. Si tomamos en cuenta los países con más del 60% de la población, el resultado es prácticamente el mismo. En América Latina, el 58% de la población (Brasil, México y Colombia) experimenta un grado de inclusión de 2.3 (*algo igual*), mientras que en Europa el 60% de la población (Rusia, Alemania, Francia, Italia, España, Polonia y Bélgica) viven el alto grado de inclusión de 3.6 (*relativamente igual*).

Cuadro 4.

Grado de inclusión (promedio y factor)	América Latina		Europa		España, Portugal y Grecia	
	1950-1989	1990-2021	1950-1989	1990-2021	1950-1989	1990-2021
Promedio general	1.3	2.3 (+1)	2	3.7 (+1.7)	2.9	3.6 (+0.7)
Socioeconómico	0.9	1.6	1.7	3.3	2.8	3.5
Sexo	1.4	2.6	1.8	3.8	2.8	3.8
Urbano-rural	1.3	2.1	2.7	3.6	3.1	3.5
Grupo político	1.4	2.7	1.6	3.9	2.6	3.7
Grupo social	1.3	2.2	2.3	3.8	3	3.6

0 = exclusión absoluta. 4 = inclusión ideal.

Fuente: Coppedge *et al.* (2022b).

Al analizar la exclusión por diferentes aspectos, se observa que, en Latinoamérica, para ambos periodos, la exclusión socioeconómica ha sido la mayor, teniendo incluso el menor cambio entre periodos, pasando apenas de *extremadamente desigual* a *desigual*. La exclusión por grupo político fue la que más cambio tuvo al ir de 1.4 (*desigual*) a 2.7 (*algo igual*). Es decir, con excepción de la exclusión por grupo socioeconómico, los demás tuvieron un avance a *algo igual*. En cuanto al grupo de países seleccionados de Europa, en general, la exclusión pasó de *algo igual* (2.9) a *relativamente igual* (3.6); sin embargo, analizando por aspectos, exclusión por género y por grupo político son los que mejoraron más. Comparando Latinoamérica con Europa, la exclusión por grupo político es la que tiene una diferencia menor, siendo aun así de un punto (1) el promedio entre ambos grupos, y el puntaje más alto por promedio que tiene Latinoamérica, es decir, la inclusión por grupo político es en promedio la que se encuentra mejor, aunque



sigue siendo *algo igual*. A pesar de los avances obtenidos, en promedio, América Latina no ha logrado alcanzar el nivel de *relativamente igual*, mientras que en el grupo de países seleccionados europeos todos los aspectos son *relativamente igual*, siendo la inclusión por género la que ha logrado obtener mayor avance.

Si comparamos el promedio latinoamericano con los tres países europeos con transiciones en la tercera ola de la democratización (España, Portugal y Grecia, sin contar la democratización poscomunista), y cuyos índices de desarrollo eran los más bajos de Europa Occidental, se advierte en ellos un cambio mayor hacia la inclusión que en los latinoamericanos, a pesar de que sus transiciones son coetáneas. El contraste es revelador porque estos tres países transitan de niveles de exclusión inferiores hasta colocarse en el promedio de su región, con el notable rasgo de duplicar sus niveles de inclusión en 1990-2021 respecto del periodo anterior. Este salto cualitativo no puede explicarse únicamente por el mejoramiento material, sino también por la acción deliberada para producir igualdad.²²

A los factores anteriores de exclusión se puede agregar el nivel de respeto de los derechos fundamentales como otra ventana para mirar el problema de la desigualdad política. Sin entrar en una descripción detallada,²³ el panorama latinoamericano está plagado de aprietos. Considerando los ejemplos seleccionados arriba, México y Brasil, la estructura de los sistemas políticos ofrece realidades como la inoperancia del acceso general a la justicia, patrones elevados de violencia y violación de los derechos humanos por parte de agencias gubernamentales en contra de los grupos más débiles por género, etnia y región. En Valdés-Ugalde & Ansolabehere (2012) realizamos una clasificación detallada de 20 países latinoamericanos por su nivel de protección de una selección de derechos humanos (civiles, económicos, sociales, étnicos y de género). Considerando las variables significativas de cada uno de ellos consignadas en el Cingranelli-Richards Human Rights Data Set (CIRI), así como la forma y grado de inclusión de cada uno de estos derechos en cada Constitución, encontramos que estos países pueden dividirse entre los que tienen alta o baja efectividad en el cumplimiento de los derechos y los que tienen un nivel básico o elevado (incluyente) de incorporación de esos derechos en el texto de sus constituciones, dando lugar al resultado que se observa en el cuadro 5.

-
- ²² Desde luego, la incorporación de los tres países a la Comunidad Económica Europea (CEE) atrajo inversiones y apoyos económicos sin precedente, sin los cuales el impulso interno de desarrollo no habría tenido el mismo resultado. No obstante, la comparación es válida porque permite ver el diferencial de estrategias de desarrollo. Mientras que la *voluntad* de unirse a la CEE formó parte del esfuerzo de esos tres países, los *intentos* comunitarios en América Latina no han dado resultados relevantes para romper las barreras del atraso con la relativa excepción del Mercosur y el tratado comercial de América del Norte.
- ²³ Innecesaria considerando la multiplicidad de reportes de organismos intergubernamentales como la ONU e independientes como Human Rights Watch.

Cuadro 5. Protección constitucional de los derechos humanos (1981-2004)

Características del texto constitucional	Efectividad de derechos	
	Baja	Alta
Básico	Excluyente 1. Chile (zona gris) 2. Honduras (zona gris)	Sincero 1. Costa Rica 2. El Salvador (zona gris) 3. República Dominicana (zona gris)
Incluyente	Cínico 1. Bolivia (zona gris) 2. Brasil (zona gris) 3. Colombia 4. Ecuador (zona gris) 5. Guatemala (zona gris) 6. México 7. Perú (zona gris)	Incluyente 1. Argentina 2. Nicaragua (zona gris) 3. Panamá (zona gris) 4. Uruguay 5. Venezuela (zona gris)

Fuente: Valdés-Ugalde & Ansolabehere (2012, p. 24). “Zona gris” representa a países que califican para la categoría en la que aparecen, pero comparten algunas características de la otra.

Las diferencias tienen explicación histórica. En otro lugar (Valdés-Ugalde, 2023b, cap. 1) me he referido a las nevaduras centrales de las rutas seguidas por las luchas contra la desigualdad en Europa²⁴ y América Latina. Las diferencias contemporáneas, respaldadas por los datos que hemos presentado, ofrecen varias pistas para comprender su situación actual. En primer lugar, la mayor presencia del Estado regulador y de bienestar en Europa en comparación con América Latina. Sistemas de seguridad vs. redes de seguridad débiles (*weak safety nets*); partidos populares y de izquierda fuertes vs. partidos relativamente débiles y desarticulados; mayor organización social vs. fragmentación de la sociedad y sus organizaciones, y élites económicas y políticas que admiten *de jure* derechos colectivos —aunque no respondan directamente a sus intereses particulares— vs. oligarquías económico-políticas que resisten o rechazan reformas conducentes a identificar el interés público con el interés general, si implican efectos distributivos que se alejan de sus intereses. La ausencia en la práctica de protección y cumplimiento del derecho es un rasgo fundamental de este problema. En América Latina es proverbialmente deficitario el cumplimiento (*compliance*) constitucional. La distancia entre los derechos que establecen las constituciones y el cumplimiento efectivo es elevada y crea un conflicto constitucional entre los titulares del derecho y las autoridades gubernamentales (Valdés-Ugalde & Ansolabehere).²⁵ Se espera de

²⁴ Rusia no responde al mismo patrón que Europa Occidental. Lo mismo puede decirse de los demás países que pertenecieron al bloque soviético. En ellos el rumbo de la lucha contra la desigualdad siguió el patrón distributivo autoritario propio de los partidos comunistas.

²⁵ En este texto definimos el conflicto constitucional como “la creciente disposición estratégica de los actores políticos respecto de las normas que definen el llamado ‘pacto constitucional’. Si aceptamos que este pacto constituye un arreglo estable bajo ciertas condiciones, la presencia de situaciones más o menos permanentes de conflicto en su seno supone una crisis de la estabilidad del arreglo, definida por la



la inclusión democrática que los arreglos negociados en el espacio del régimen político se hagan norma fundamental del Estado, es decir, que formen parte integral de la “comunidad política” y que la brecha entre las palabras y los hechos, entre las promesas y la realización de los derechos se reduzca. Gutmann *et al.* (2022a) elaboraron una base de datos que permite observar la distancia entre cumplimiento constitucional *de jure* y *de facto* en 168 países de 1900 a 2020. Este esfuerzo se dirigió a medir 14 derechos resumidos en cuatro factores: “[1] derechos de propiedad y Estado de derecho, [2] derechos políticos, [3] derechos civiles y [4] derechos humanos fundamentales.” (Gutmann *et al.*, 2022b, p. 3).²⁶ La metodología empleada les permite arribar a un indicador que concentra los cuatro factores en uno solo (“CC_T”), cuya propiedad es medir el valor medio de la brecha no omitida (“the mean value of the non-missing gap”) (Gutmann *et al.*, 2022b, pp. 12-13).²⁷

Tomando esta base de datos, y al igual que en las referencias a exclusión hechas arriba, observamos dos periodos que contrastan fuertemente entre sí, tanto en el caso de los países latinoamericanos como en el de los europeos.

Cuadro 6. Promedio de Cumplimiento Constitucional *de jure-de facto* (CC_T). América Latina y Europa

	América Latina	Europa
1950-1979	-0.49	0.47
1980-2021	0.34	1.04

Nota: Se utilizó la base de datos del artículo “The Comparative Constitutional Compliance Database”. De los indicadores disponibles se utilizó el *cc_t*, que es un indicador generado por los autores a partir de los promedios de las 4 áreas legales específicas señaladas. Dicho indicador agregado (como base completa) tiene un valor mínimo de -2.05 y máximo de 1.65. A número mayor corresponde menor brecha de cumplimiento constitucional.

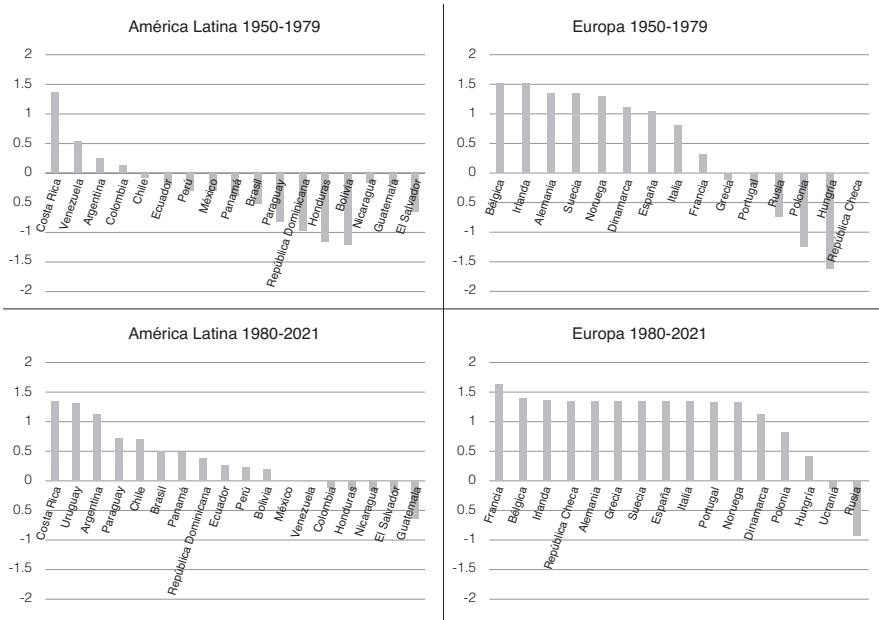
Fuente: Gutmann *et al.* (2022a).

irrupción de fuerzas con poder para alterar las reglas y términos del pacto constitucional. Cuando ocurre algo semejante, estamos frente a una crisis de equilibrio en la que las fuerzas activas en él buscan condiciones y estrategias para crear un nuevo equilibrio” más allá y/o en contra de las normas vigentes. El cumplimiento constitucional en materia de derechos humanos también es analizado en Ansolabehere *et al.* (2015, 2020).

²⁶ Si bien esta escala no mide la totalidad de los derechos humanos suscritos por los países analizados, la distancia entre promesa y cumplimiento puede verse reflejada en la nota anterior.

²⁷ La metodología empleada para la elaboración de esta base de datos se describe en el artículo de Gutmann *et al.* (2022a, p. 3). La base de datos abarca 168 países de 1900 a 2020 y la construcción de sus indicadores “consiste en cotejar la información sobre las normas constitucionales de jure del Proyecto de Constituciones Comparadas [...] con los datos sobre la aplicación de facto de estas normas según el proyecto Variedades de la Democracia.” En la comparación, los autores toman en cuenta otras mediciones realizadas y encuentran similitud en los datos encontrados por ellas, lo que equivale a corroboración de la brecha entre texto y vigencia efectiva de los derechos. Nuestra selección de indicadores de los países examinados es tomada de esa base de datos, que puede consultarse en www.jergutmann.de/data

Gráfica 12. Brecha del cumplimiento constitucional *de jure* y *de facto* en América Latina y Europa en dos periodos, respectivamente



Fuente: Gutmann *et al.* (2022b). Indicador: Constitutional Compliance (CC_T).

La historia que cuentan los datos es elocuente. En el periodo de la posguerra y hasta los albores de la tercera ola democratizadora, los países latinoamericanos mostraban una gran brecha de cumplimiento constitucional; solo cuatro países la cerraban en algún grado. El resto se colocaba abiertamente en el incumplimiento mostrando una grieta entre promesas constitucionales y su cumplimiento efectivo. En el mismo periodo, los países europeos mostraban una tendencia opuesta casi simétrica. A partir de la década de 1980, esta realidad comienza a cambiar en América Latina. Todo indica que las constituciones adquieren un significado diferente al de la etapa anterior. Los países que reducían la brecha, Colombia y Venezuela, retroceden al lado negativo, pero salvo estas excepciones, los demás tenderán a cerrar la brecha, aunque algunos de ellos no consiguen pasar del lado negativo al positivo de esta historia. En el campo europeo, Grecia, Portugal y España dan un giro espectacular al cerrar considerablemente la brecha, y las repúblicas exsoviéticas de la hoy Federación Rusa (y Ucrania que se independiza) se mantienen en la brecha de incumplimiento, mientras que República Checa, Polonia y Hungría se vuelcan hacia valores positivos del cierre de la distancia en el cumplimiento de la letra constitucional.



Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa inició su proceso de unificación y fue incluyendo paulatinamente a los Estados del Mediterráneo que transitaron a la democracia y luego a algunos de los que salieron de la órbita soviética. La tendencia al mayor cumplimiento constitucional es más pronunciada en estos países, tanto en Europa Occidental como en la del Este. Indudablemente, la Unión Europea está en la base de este cambio. Pero a pesar de esta influencia, España, Portugal y Grecia tienen en común la salida de dictaduras —dos de ellas de larga data— hacia regímenes democráticos cuyo cambio endógeno se explica más por acuerdos políticos de largo plazo que dieron lugar a nuevas constituciones (1978, 1976 y 1975, respectivamente). Y otro tanto puede decirse del impulso que producen las constituciones nuevas en Chequia (1993), Polonia (1997) y Hungría (2011). La democracia importa para el cumplimiento constitucional, especialmente cuando se cambia de un régimen autoritario a otro democrático, como es el caso de estos seis países que pactaron y sometieron al debate público sus nuevos arreglos constitucionales bajo los principios democráticos.

Conclusión. Regímenes hiperreformados, Estados débiles y ciudadanía precarias

Los estudios sobre la inclusión ciudadana o la inclusión social —que no son lo mismo—, durante los cuarenta años de democratización latinoamericana empiezan a surgir en la literatura política (Pinto & Flisfisch, 2011; Flisfisch *et al.*, 2014; Kapizewski *et al.*, 2021; O'Donnell, 2010; Ansolabehere *et al.*, 2015). Todos coinciden en una confirmación empírica: la democracia ha favorecido la inclusión del conflicto social en el régimen político. Sin embargo, la dinámica de retroalimentación entre ciudadanía y Estado a través del régimen político no redundan en que las demandas se traduzcan en arreglos jurídico-políticos para la provisión de derechos y bienes públicos necesarios para satisfacer las demandas sociales, es decir, no conducen a instaurar una nueva estatalidad democrática, esto es, una renovada comunidad política.²⁸

La historia importa y de ella no se puede abstraer el presente, como lo han examinado los estudios que ofrecen explicaciones históricas. No obstante, también importa la calidad democrática. Es cierto que el arribo de Europa, sobre todo la Occidental, a la democracia política no se puede equiparar *tout court* con

²⁸ El estudio de Freidenberg (2022) documenta el hiperreformismo de los regímenes políticos en América Latina e ilustra ampliamente esta dualidad.

el de los países latinoamericanos, pero la comparación es válida para observar que, en los cuarenta años que el subcontinente latinoamericano ha dispuesto de sistemas democráticos, no parece capaz de superar obstáculos que ya estaban presentes en periodos anteriores y que condujeron a dictaduras o sistemas autoritarios. Indudablemente, estos rasgos se han atenuado en diferentes momentos, pero han reaparecido tensiones que parecen llevar a una disyuntiva entre cambios más radicales para la disminución de la desigualdad o desborde del conflicto político fuera de los cauces legales, ya de por sí precarios, con el consiguiente aumento de la probabilidad de fracaso de la democracia y las libertades políticas.

La comparación entre países latinoamericanos y europeos brinda elementos suficientes para adentrarse en el contraste de los mecanismos que conducen a la reducción de la desigualdad. Por una parte, el modelo que Charles Tilly extrae de la revisión histórica del conflicto, la guerra y la disputa describe como elementos esenciales del surgimiento y afirmación de los derechos, que estos (*“enforceable claims”*) provienen de la repetición de patrones de conducta que contienen relaciones de conflicto y negociación en los que 1) el reclamante y el reclamado puedan castigarse o recompensarse mutuamente, 2) ambos negocian sobre los castigos y recompensas (actuales o futuros), 3) uno de ellos o ambos negocian con terceros interesados en el objeto de reclamación y actúan para asegurar su cumplimiento, y 4) los involucrados tienen identidades perdurables y relaciones entre sí (Tilly, 1998, p. 198). Paralelamente, en los mismos procesos históricos el desempeño fiscal del Estado se dio de manera diferente. Thomas Piketty afirma que entre 1700 y 1980 se produjeron dos grandes saltos en la naturaleza del Estado fiscal. El primero fue elevar impuestos para la guerra y el segundo, que se produjo entre 1914 y 1980, cuando el Estado se amplía para generar bienestar. El autor concluye que este cambio produjo una “revolución antropológica” en la que “[...] el Estado escapó al control exclusivo de las clases dominantes gracias a la democracia política con la consecuencia de hacer que esta se vuelva un ingrediente *sine qua non* para la igualdad mediante la inclusión política” (Piketty, 2022, pp. 127 y *passim*).

Ambos autores se refieren principalmente a procesos ocurridos en Europa y Norteamérica que repercutieron de modo marginal en América Latina generando procesos diferentes en la formación del Estado que influyen directamente en que esta no haya ido de la mano de construcción de estatalidad (Mazzuca, 2021). Mi argumento (Valdés-Ugalde, 2023a, intr. y caps. 5 y 6) consiste en señalar que las trayectorias de la debilidad de los derechos y de la producción de bienes públicos se origina en la desconexión —no en la ausencia— entre los factores causales que les dan origen, es decir, la baja capacidad de los sectores subordinados para llegar al cumplimiento efectivo de sus derechos reclamados,



así como en la ausencia de incentivos de los grupos dominantes para satisfacer las demandas de aquellos.²⁹

A pesar de las transiciones a la democracia, en América Latina la politización de las élites no ha cambiado aspectos esenciales de la naturaleza oligárquica y patrimonialista de la sociedad política que domina el Estado, a excepción de los países en los que hay un reemplazo de élites gobernantes que incluyen a los portadores de las aspiraciones democratizadoras. En Europa es el caso de España, Grecia, Portugal, Polonia, Chequia y Hungría, y en América Latina los de Costa Rica (con una democracia que preexiste a la tercera ola) Uruguay, y en menor medida, Chile. Por las características del desempeño del Estado y a pesar de la mejoría de los índices de inclusión en promedio y por indicador, la discrepancia entre países sigue siendo pronunciada, y en lo referente al cumplimiento de derechos, la brecha *de jure/de facto* en la región latinoamericana sigue siendo una de las mayores del planeta. Por otra parte, las formas de organización y acción política de los grupos desaventajados y los partidos que dicen representarlos no han sido capaces de desplegar en suficiencia la acción encaminada a la inclusión popular en la decisión política que hace posible la democracia representativa.³⁰ Cuando las tensiones políticas arrecian, las salidas privilegiadas son los “estallidos sociales” o los liderazgos populistas. Si, como se ha mostrado en la literatura, la violencia política ha jugado un rol central en la democratización de una buena parte de los países europeos, la pregunta que pende en el aire es si América Latina, al haber adoptado regímenes democráticos, podría superar sin violencia las barreras que se interponen a la inclusión de *demos* en *kratos*.

Todo indica que el costo que pagan las élites autoritarias y patrimonialistas por ser obedecidas sigue siendo muy bajo; la debilidad de la ciudadanía para emprender el cambio a través de la acción pública por cauces legales y la discrepancia entre los partidos de centro y progresistas de izquierda se ven enfrentados a la emergencia de tendencias crecientes a la autocratización. Las formas autoritarias del ejercicio del poder no han sido transformadas en suficiencia. Este problema apunta, como decíamos al inicio de este artículo, al Estado. Sin reformas del Estado que modifiquen las estructuras administrativas de los asuntos públicos es imposible remover las inercias y las fuerzas enquistadas que impiden, con el solo temor que infunde su presencia, modificaciones de la estructura fiscal y de producción de los satisfactores indispensables para el bienestar general. Esto ocurre a pesar de que esas reformas derivarían del cumplimiento de los dere-

²⁹ En Ansolabehere *et al.* (2020) se expone este argumento con la evidencia empírica de México, Ecuador y Uruguay.

³⁰ El enraizamiento de las organizaciones políticas en los grupos subordinados sigue siendo débil, como se muestra en Valdés-Ugalde (2023a, pp. 105-120).

chos constitucionales adoptados que, en la mayoría de los países de América Latina comprenden a los tratados y convenciones de derechos humanos. Estos satisfactores no pueden ser provistos por los juegos competitivos y solipsistas que predominan en los regímenes políticos, sino por la acción del Estado, entendido como comunidad política de valores (Weber), como espacio desde el cual se ejerce el poder legítimo en la democracia y se genera la gobernanza que debería corresponderle creando “racionalidades éticas sustantivas” alternativas a las prevalecientes. Esta cuestión deja abierta la pregunta de si la adopción de la democracia conduce —y a qué grado— a la “comunidad política” a modificar su “racionalidad ética sustantiva” para alcanzar formas de gobernanza (“formas de vida metódica”) acordes con los valores democráticos adoptados.

Referencias

- Ansolabehere, K., Valdés-Ugalde, F., & Vázquez, D. (2020). *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*. Flacso México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv14jx989>
- Ansolabehere, K., Valdés-Ugalde, F., & Vázquez, D. (2015). *Entre el pesimismo y la esperanza. Los derechos humanos en América Latina, Metodología para su estudio y medición*. Flacso México.
- Bajard, F., Chancel, L., Moshrif, R., & Piketty, T. (2024). *Global Wealth Inequality on WID. world. Net personal wealth. Gini coefficient Adults. equal-split adults*. Recuperado el 20 de agosto de 2024, de <https://wid.world/data/>
- Banco Mundial. (2024). *Índice de Gini*. Recuperado el 7 de agosto de 2024, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2020&locations=BR-MX&start=2020&view=bar>
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (Eds.). (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2020*. Recuperado el 20 de agosto de 2024, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46739-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2020-statistical-yearbook-latin>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama Social de América Latina*, (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1). Naciones Unidas. Recuperado el 20 de agosto de 2024, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>



- Coppedge, M., Gerring J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Marquardt, K. L., McMann, K., Mechkova, V., Paxton, P., Pemstein, D., Von Römer, J., Seim, B., Sigman, R., Skaaning, S., Staton, J., Tzelgov, E., Uberti, L., Wang, Y., Wig, T., & Ziblatt, D. (2022a). *V-Dem Codebook v12. Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Recuperado el 20 de agosto de 2024, de <https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/codebookv12.pdf>
- Coppedge, M., Gerring J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell J., Alizada, N., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, Hindle, G., Ilchenko, N., Kinzelbach, A., Krusel, J., K., Marquardt, K. L., McMann, K., Mechkova, V., Medzihorsky, J., Paxton, P., Pemstein, Pernes, J., Rydén, O., Von Römer, J., Seim, B., Sigman, R., Skaaning, S., Staton, J., Sundström, A., Tzelgov, E., Uberti, L., Wang, Y., Wig, T., & Ziblatt, D. (2022b). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v12 [Data set]. Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://doi.org/10.23696/vdemds22>
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., Walton, M., & Coday, D. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* (pp. 3-40). Banco Mundial.
- Flisfisch, Á. Miranda, L., Bulow, M. Von., Luna, P., & García, Á. (2014). *Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina*. Siglo XXI Editores/Cooperación Española/PNUD.
- Freidenberg, F. (Ed.). (2022). *Las reformas a la representación política en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Fukuyama, F. (2008). *Falling behind: Explaining the development gap between Latin America and the United States*. Oxford University Press.
- Gutmann, J., Metelska-Szaniawska, K., & Voigt, S. (2022a). *The comparative constitutional compliance database*. (ILE Working Paper Series, no. 57). Institute of Law and Economics, University of Hamburg. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4035701>
- Gutmann, J., Metelska-Szaniawska, K., & Voigt, S. (2022b). *The comparative constitutional compliance database*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4035701>
- Kalberg, S. (1980). Max Weber's types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. *American Journal of Sociology*, 85(5), 1145-1179. <https://doi.org/10.1086/227128>
- Kapizewski, D., Levitsky, S., & Yashar, D. J. (Eds.). (2021). *The inclusionary turn in Latin American democracies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108895835>

- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2023). *Worldwide Governance Indicators, 2023* [Update]. Recuperado el 19 de octubre de 2023, de www.govindicators.org
- Mazucca, S. (2021). *Latecomer state formation*. Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/yale/9780300248951.001.0001>
- Mazucca, S. L., & Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press.
- Montesquieu, C. (2015). *Del espíritu de las leyes*. Alianza.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracy, agency, and the state: theory with comparative intent*. Oxford University Press.
- Piketty, T. (2022). *A brief history of equality*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674275898>
- Pinto, Á., & Flisfisch, Á. (Coords.). (2011). *El Estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana/PNUD/AECID.
- Roser, M., & Ortiz-Ospina, E. (2022, 23 de noviembre). *Income inequality*. <https://ourworldindata.org/income-inequality>
- Soifer, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.
- The Economist*. (2009, 14 de febrero). Burgeoning bourgeoisie. A special report on the new middle class in emerging markets. *The Economist*. Recuperado el 8 de febrero de 2024, de <https://www.economist.com/sites/default/files/special-reports-pdfs/13092764.pdf>
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>
- Tilly, C. (1998). Where do Rights Come From? En T. Skocpol (Ed.), *Democracy, revolution and history* (pp. 55-72). Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501718113-004>
- Valdés-Ugalde, F. (2023a). *Democracy in Latin America. The failure of inclusion and the emergence of autocratization*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110773675>
- Valdés-Ugalde, F. (2023b). *Ensayo para después del naufragio*. Penguin Random House.
- Valdés-Ugalde, F., & Ansolabehere, K., (2012). Panorama político. Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo. En M. Puchet, M. Rojas, R. Salazar, F. Val-



dés-Ugalde, & G. Valenti (Eds.), *América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos Sociales y Políticos* (pp. 235-259). Flacso México.

Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Vol 1. Guenther Roth and Claus Wittich.

World Value Survey. (2014). *Share of people who are happy (World Value Survey 2014)*. [Dataset]. Recuperado el 1 de febrero de 2024, de <https://ourworldindata.org/grapher/share-of-people-who-say-they-are-happy>

Representación política del apoyo a la redistribución en América Latina

Political Representation of Support for Redistribution in Latin America

Alejandra Armesto*



Dossier

Democracia y desigualdad

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-003-2025

Recibido: 18 de abril de 2024

Aceptado: 3 de octubre de 2024

Resumen

Los estudios acerca de la representación de las preferencias de políticas de los ciudadanos en democracias consolidadas señalan como fuentes de sesgo al dinero y el partidismo, pero en América Latina las políticas redistributivas no lo muestran. La representación de las preferencias redistributivas está moldeada por la naturaleza de los vínculos entre ciudadanos y partidos políticos. Los lazos programáticos y carismáticos deberían conducir a un mayor nivel de representación de las preferencias redistributivas de sectores medios y bajos por parte de gobiernos de izquierda y los vínculos clientelares deberían reducir esta representación independientemente de la ideología. En este artículo analizo datos de encuestas y de redistribución del ingreso en las democracias de América Latina entre 2008 y 2018. Los resultados son mixtos. Los partidos de izquierda representan las preferencias redistributivas de los votantes de ingresos bajos o medios cuando tienen lazos altamente carismáticos, en línea con las hipótesis, y poco programáticos, contra las expectativas. Los vínculos clientelares no moldean la representación de las preferencias redistributivas.

Palabras clave: democracia, redistribución, capacidad de respuesta, ideología del gobierno, vínculos de partidos.

Abstract

Studies on the representation of citizens' policy preferences in consolidated democracies point to two sources of bias: money and partisanship. In Latin America, redistributive policies do not show these biases. The representation of redistributive preferences is shaped by the nature of the ties between citizens and political parties. Programmatic and charismatic ties should lead to a higher level of representation of the redistributive preferences of middle and lower sectors by left-wing governments and clientelistic ties should reduce this representation regardless of ideology. I analyze survey and income redistribution data in Latin American democracies between 2008 and

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos) | Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) | alejandra.armesto@flacso.edu.mx | <http://orcid.org/0000-0003-4768-4764>

2018. The results are mixed. Left-wing parties represent the redistributive preferences of low-or middle-income voters when they have highly charismatic ties, in line with hypotheses, and low programmatic ties, contrary to expectations. Clientelistic ties do not shape the representation of redistributive preferences.

Keywords: democracy, redistribution, responsiveness, government ideology, party linkages.

Introducción¹

La relación entre las preferencias de política de los ciudadanos y las políticas públicas es un tema central de la teoría democrática normativa (Urbinati, 2006, 2011; Warren, 2019) y un objeto de estudio de la ciencia política empírica desde mediados del siglo xx al menos (Erikson *et al.*, 2002; Miller & Stokes, 1963; Wlezien, 2017; Wlezien & Soroka, 2016).

Los estudios acerca de la representación de las preferencias de políticas de los ciudadanos en democracias consolidadas señalan al dinero y el partidismo como dos fuentes de sesgo. Unas investigaciones muestran que, en Europa y Estados Unidos, las decisiones de los parlamentarios y las políticas del gobierno reflejan en mayor medida las preferencias de los ciudadanos de ingresos altos que las de los votantes de ingresos medios o bajos (Bartels, 2016; Gilens, 2012; Mathisen, 2023; Schakel, 2021). Otros trabajos indican que la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas se explica por la ideología partidista. Las decisiones de parlamentarios o de gobiernos de mayoría de izquierda reflejan más fielmente las preferencias de votantes de ingresos bajos y medios, y representantes o gobiernos encabezados por partidos de derecha las de los votantes más acomodados (Elsässer *et al.*, 2023; Lax *et al.*, 2019).

En América Latina, las políticas redistributivas no son siempre más congruentes con las preferencias de los sectores de altos ingresos ni los gobiernos de izquierda representan sistemáticamente y con mayor intensidad las de los votantes de ingresos medios o bajos. La investigación acerca de la representación (congruencia o capacidad de respuesta) de las preferencias de los ciudadanos en las políticas públicas descansa en el supuesto de mecanismos de rendición de cuentas de vínculos programáticos: los partidos compiten por el favor de los votantes con propuestas de políticas y los ciudadanos deciden su voto orientados por sus preferencias de políticas. Sin embargo, en América Latina, como en

¹ Agradezco a los revisores anónimos las sugerencias y críticas.

países de otras regiones del mundo que se han democratizado recientemente, los vínculos entre ciudadanos y políticos, además de programáticos, también pueden ser de carácter clientelar y carismático.

La representación de las preferencias redistributivas por parte de gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas estaría moldeada por la naturaleza de los vínculos entre los ciudadanos y el partido en el gobierno (Kitschelt *et al.*, 2010). En los gobiernos encabezados por partidos de izquierda las políticas redistributivas serían más congruentes con las preferencias de los sectores de ingresos medios y bajos cuando los vínculos del partido son de carácter programático. Por su parte, los gobiernos de partidos de izquierda menos programáticos, específicamente con vínculos carismáticos, tienen más oportunidades para representar las preferencias redistributivas de los sectores más vulnerables y medios. Los partidos con este tipo de vínculo están menos constreñidos por sus lazos con organizaciones, emprenden reformas y despliegan políticas que responden a viejos agravios, todo lo cual les permite responder a las demandas de los votantes. La congruencia entre preferencias y políticas redistributivas será mínima para los ciudadanos de todos los niveles de ingreso en gobiernos de partidos con vínculos clientelares porque la rendición de cuentas bajo estos lazos induce a los votantes a demandar, y a los políticos a ofrecer, beneficios particularistas (Bustikova & Corduneanu-Huci, 2017).

Para explorar la plausibilidad de este argumento, analizo la congruencia entre preferencias redistributivas de ciudadanos con diferentes niveles de ingreso y las políticas redistributivas en las democracias de América Latina entre 2008 y 2018 con datos de encuestas y de redistribución del ingreso. Los resultados ofrecen apoyo parcial a las hipótesis propuestas. Por una parte, en línea con las expectativas, los gobiernos de partidos de izquierda con vínculos carismáticos representan las preferencias redistributivas de los ciudadanos de los diferentes niveles de ingreso en mayor medida que los gobiernos de partidos de derecha. Por otra parte, contra las expectativas teóricas, la mayor congruencia entre preferencias redistributivas de los sectores de bajos ingresos y políticas redistributivas tiene lugar bajo gobiernos encabezados por partidos de izquierda con vínculos no programáticos.

El artículo está organizado como sigue. El primer apartado presenta el estado del conocimiento sobre la representación de las preferencias de políticas de ciudadanos de diferentes niveles de ingreso, investigación que está enfocada en las democracias consolidadas. La segunda sección problematiza el conocimiento existente con datos de América Latina y muestra que en la región la representación de las preferencias redistributivas no responde al dinero ni al partidismo. Un tercer apartado desarrolla un argumento para dar cuenta de la representación del apoyo a la redistribución en América Latina donde los partidos tienen diferentes tipos de vínculos con los ciudadanos, programáticos, clientelares y carismáticos.



En el cuarto se describe el diseño metodológico y el quinto presenta los resultados. La última sección ofrece unas conclusiones.

Sesgos en la representación de las preferencias de política en las democracias consolidadas

En las democracias representativas se espera que las políticas reflejen en alguna medida las preferencias de los ciudadanos, que estos tengan algún nivel de influencia en la orientación de las políticas. Se postula que los políticos electos tienen incentivos para responder a las preferencias de política de los ciudadanos por la posibilidad de castigo electoral (Erikson *et al.*, 2002). Un importante cuerpo de literatura ha revelado la congruencia entre la opinión pública y las decisiones de los políticos: unos muestran la congruencia entre los votos de cada representante y las preferencias de política de los votantes de su distrito (Miller & Stokes, 1963), otros exploran la capacidad de respuesta de los gobiernos a las demandas de los ciudadanos a nivel agregado y muestran que a los cambios en las preferencias de los ciudadanos les siguen cambios en las políticas públicas en el mismo sentido (Erikson *et al.*, 2002; Page & Shapiro, 1983; Wlezien, 1996).

Los estudios que han explorado la relación entre la orientación de las políticas públicas y las preferencias de política de los ciudadanos de diferentes niveles de ingreso han encontrado que las primeras tienden a reflejar los intereses de los sectores más acaudalados de la sociedad y no las del ciudadano mediano como anticipan las teorías de la democracia (Acemoglu & Robinson, 2006; Downs, 1957; Meltzer & Richard, 1981). En *Affluence and Influence*, Martin Gilens (2012) analiza los cambios en las políticas públicas y su relación con las preferencias de política de diferentes grupos de ciudadanos según su nivel de ingreso en Estados Unidos a lo largo de dos décadas entre 1981 y 2002. Los hallazgos de este análisis revelan que los cambios en las políticas se correlacionan con las preferencias de los ciudadanos de altos ingresos y no con las de los de ingresos bajos o medios. Cuando las preferencias de política de los ciudadanos de ingresos medios difieren significativamente de las preferencias de los de ingresos altos, los primeros no tienen influencia en los resultados de las políticas.

Estos sesgos en las políticas en favor de las preferencias de los sectores de altos ingresos en la política de Estados Unidos (Bartels, 2016; Rigby & Wright, 2013) no son un fenómeno exclusivo de este país (Bernauer *et al.*, 2015). Replicando la metodología de Gilens (2012), estudios en países de Europa, que se caracterizan por niveles de desigualdad significativamente menores que los de Estados Unidos, instituciones políticas que propician una representación más fiel de las preferencias de los ciudadanos (Iversen & Soskice, 2006), sindi-

catos más fuertes (Korpi, 2006) y Estados de bienestar más generosos (Esping-Andersen, 1990), han encontrado el mismo tipo de sesgos de representación. Estudios de caso en Países Bajos (Schakel, 2021; Schakel *et al.*, 2020), Alemania (Elsässer *et al.*, 2021), Suecia (Persson, 2023) y Noruega (Mathisen, 2023), han encontrado que las políticas son más congruentes con las preferencias de los sectores de altos ingresos. Con datos de encuestas de opinión pública y de congresistas de 52 países durante 33 años, Lupu & Warner (2022) muestran que las preferencias de los legisladores son consistentemente más congruentes con las de los ciudadanos más ricos.

Las explicaciones para los sesgos de representación en favor de los votantes más adinerados se enfocan en las desigualdades. La pobreza y la desigualdad económica podrían conducir a sesgos en la representación de las preferencias de políticas de los ciudadanos a través de diferentes mecanismos: el financiamiento de campañas y la participación electoral (Rosset *et al.*, 2013). En los países donde las campañas políticas se financian en parte con aportes de los votantes más acaudalados, tales contribuciones generan lazos entre las élites económicas y los políticos e incentivos para que estos últimos tomen decisiones alineadas con las preferencias de las élites (Gilens, 2012). En cuanto a la participación electoral, esta es más débil entre los sectores de menores ingresos en Estados Unidos y en algunos países de Europa (Lawless & Fox, 2001), mientras que los ciudadanos de estatus socioeconómico alto —con más recursos materiales, cognitivos y de tiempo, entre otros— participan más y de formas más variadas (Anderson & Beramendi, 2008; Armingeon & Schädel, 2015; Teorell *et al.*, 2007; Verba *et al.*, 1995). Dado que los políticos prestan más atención a quienes participan más activamente (Alford & Friedland, 1975), la desigual participación de los ciudadanos con diferentes niveles de ingreso conduciría a una desigual representación de sus preferencias de política. Peters & Ensik (2015) examinan los sesgos en la representación de las preferencias políticas de ricos y pobres en 25 países de Europa a lo largo de casi una década entre 2002 y 2010 y muestran que las brechas de representación se correlacionan con las diferencias en el nivel de participación política de los grupos de ingresos bajos y altos. El grado en que los ricos están mejor representados que los pobres varía fuertemente entre países y el sesgo en la representación en favor de los ingresos altos es menor en los países con voto obligatorio, donde la participación electoral es más alta y más homogénea independientemente del ingreso (Guntermann *et al.*, 2020).

La segunda fuente de sesgo, la partidista, consiste en que los partidos en el gobierno buscan responder a las preferencias políticas de sus bases electorales. Las preferencias redistributivas de los ciudadanos están moldeadas por su nivel de ingreso (Meltzer & Richard, 1981) y los riesgos del mercado de trabajo (Rehm, 2009). Las políticas de los partidos de derecha se inclinan por disminuir la inter-



vención del Estado en la economía, y reducir los impuestos directos y las políticas sociales; mientras que los partidos de izquierda están a favor del Estado de bienestar (Huber & Stephens, 2001); la protección frente a los riesgos del mercado laboral (Swank, 2020); los impuestos redistributivos, y la redistribución del ingreso (Klingemann, 2006).² Dadas estas orientaciones, se esperaría que los gobiernos de izquierda fueran más proclives a representar las preferencias políticas de los ciudadanos de ingresos bajos y medios, y que los gobiernos de partidos de derecha respondieran más fielmente a las preferencias de los votantes de ingresos altos.

El estudio de esta relación entre el partidismo y la representación de las preferencias ha producido un importante caudal de investigaciones en los Estados Unidos, así como estudios de caso y regionales sobre países de Europa. Estas investigaciones han mostrado que la ideología del partido que controla el gobierno se asocia al nivel de redistribución y a la generosidad de los beneficios del Estado de bienestar en Europa (Iversen & Stephens, 2008; Korpi, 2006) y en Estados Unidos. Bartels (2016) muestra que los políticos de ambos partidos responden más a los votantes de altos ingresos; sin embargo, esta relación es significativamente más pronunciada en el caso de los republicanos. Lax *et al.* (2019) y Rhodes & Schaffner (2017) encuentran que sistemáticamente los congresistas republicanos representan los intereses de los sectores de altos ingresos y los demócratas favorecen las preferencias de los sectores medios y más pobres. En Europa, Mathisen *et al.* (2023) encuentran que las políticas en Alemania, Países Bajos, Noruega y Suecia responden en mayor medida a las preferencias de los ciudadanos de ingresos altos que a las de los sectores medios o bajos, pero que este sesgo es moderado cuando el gobierno está controlado por una mayoría de izquierda.

Planteamiento del problema

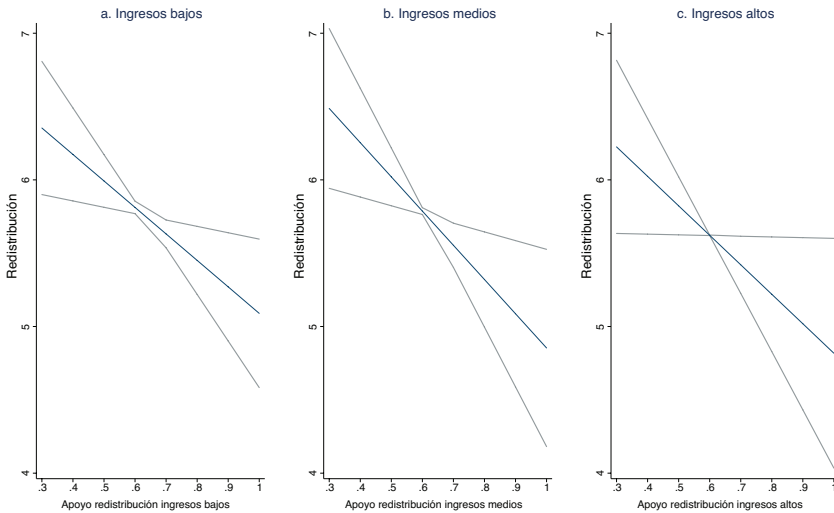
Representación de las preferencias redistributivas según ingreso

Para explorar la presencia de sesgos en favor de un sector de los ciudadanos según su nivel de ingreso en las políticas redistributivas de los países de América Latina, evalué la representación del apoyo a la redistribución de ciudadanos de ingresos bajos, medios y altos. Para ello estimo regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos por país y año y errores estándar robustos agrupados por país tomando como variable dependiente una medida de las políticas de redistri-

² Por otro lado, una vez en el gobierno, partidos de una y otra orientación ideológica despliegan políticas para garantizar el buen desempeño de la economía e impulsar el crecimiento para propiciar las mejores condiciones para su reelección (Garrett, 1998).

bución (Solt, 2020) y, como variables independientes, el apoyo a la redistribución estimado para los deciles primero, quinto y noveno.³ Los paneles de la gráfica 1 representan los efectos marginales que se obtienen de las regresiones para cada grupo y muestran una correlación negativa entre las preferencias redistributivas y la redistribución en los tres grupos de ciudadanos. A medida que el apoyo a la redistribución aumenta, la redistribución disminuye. A diferencia de lo registrado por los estudios sobre la capacidad de respuesta de las políticas en las democracias consolidadas de Estados Unidos y Europa, donde se observa un sesgo sistemático en favor de las preferencias de política de los sectores más adinerados, en América Latina, las políticas redistributivas no responden a las preferencias de ninguno de los grupos.

Gráfica 1. Representación de las preferencias redistributivas por ingreso



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuestas LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018 y de SWIID. Se basan en la estimación de los modelos del cuadro A1 del apéndice.

Ideología del partido en el gobierno y representación de las preferencias redistributivas

Paso ahora a explorar la segunda fuente de sesgos en la representación de las preferencias de políticas: la ideología del partido en el gobierno. Para evaluar si la ideología del partido en el gobierno moldea la capacidad de respuesta de las

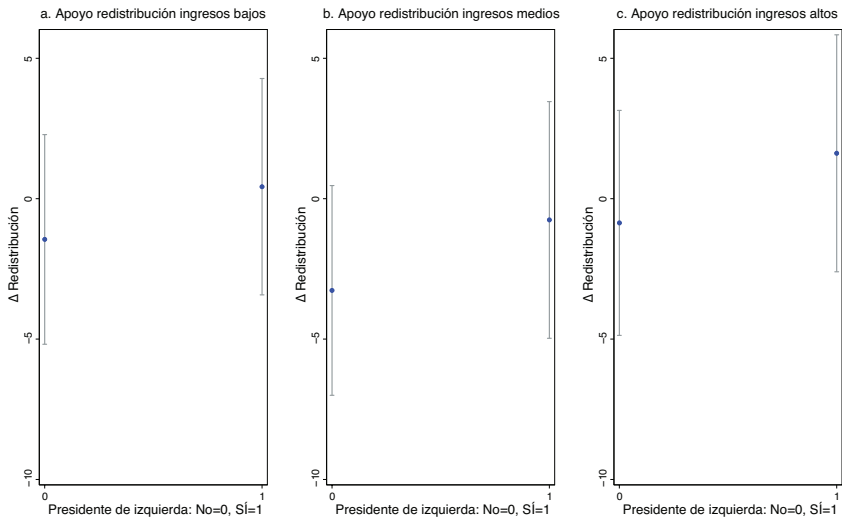
³ El apartado metodológico describe los procedimientos para estimar esta variable.



políticas redistributivas según las preferencias de los ciudadanos de diferentes niveles de ingresos —bajos, medios y altos—, estimo modelos que incluyen un término de interacción entre las variables “ideología de izquierda del ejecutivo” y cada una de las variables de “apoyo a la redistribución” de ciudadanos de ingresos bajos, medios y altos.

Los resultados de estos modelos (cuadro A2 del apéndice) sugieren que, a diferencia de lo que se ha encontrado en otras regiones, los gobiernos de izquierda en América Latina no representan las preferencias de los ciudadanos de ingresos bajos y medios en mayor medida que los de ingresos altos, ni en mayor medida que los gobiernos de derecha o de centro. Los paneles a, b y c de la gráfica 2 presentan los efectos marginales de la correlación entre el apoyo a la redistribución de cada nivel de ingreso seleccionado —bajo, medio o alto— y las políticas redistributivas para gobiernos de izquierda en oposición a gobiernos de derecha o de centro. Esta gráfica muestra que la congruencia entre preferencias y políticas redistributivas para los votantes de los tres niveles de ingreso es estadísticamente indistinguible entre gobiernos de izquierda y gobiernos de otra ideología.

Gráfica 2. Representación de las preferencias redistributivas por ingreso según ideología del partido en el gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuestas LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018, de SWIID y de *Global Leader Ideology*. Se basan en la estimación de los modelos del cuadro A2 del apéndice.

En suma, en América Latina no encontramos los sesgos de representación de las preferencias de política registrados en las democracias consolidadas de

Europa y Estados Unidos. Las políticas redistributivas no reflejan las preferencias de los votantes más adinerados ni las de los partidarios del gobierno. ¿Bajo qué condiciones los gobiernos de América Latina representan las preferencias redistributivas de los ciudadanos? La investigación acerca de la congruencia entre la orientación de las políticas públicas y las preferencias de política de los ciudadanos discutida hasta aquí se enfoca en las democracias consolidadas donde los vínculos entre políticos y ciudadanos son predominantemente de carácter programático, ideológicos. Sin embargo, en América Latina, como en otras regiones del mundo, los vínculos programáticos entre políticos y ciudadanos no son los únicos ni los más frecuentes. En el apartado que sigue argumento cómo los vínculos programáticos y no programáticos entre políticos y ciudadanos moldean la representación de las preferencias redistributivas.

Vínculos entre partidos y ciudadanos y la representación del apoyo a la redistribución

Vínculos entre partidos y ciudadanos

El artículo seminal de Kitschelt (2000) propone que la expansión de la democracia trajo consigo una diversificación de los lazos entre políticos y ciudadanos y propone que además de la rendición de cuentas programática, habría al menos dos tipos más de vínculo: clientelar y carismático. Los vínculos programáticos entre políticos y ciudadanos se apoyan en la afinidad entre los programas o plataformas de políticas propuestas por los partidos y las preferencias ideológicas de los ciudadanos (Downs, 1957; Kitschelt, 2000). Los programas de gobierno o plataformas que proponen los políticos versan sobre las orientaciones generales de las políticas públicas y especifican los objetivos, así como los medios y los procedimientos para la provisión de beneficios y servicios públicos para la ciudadanía en general. En las campañas electorales, los partidos programáticos buscan captar el favor de los votantes promoviendo sus programas de gobierno y los beneficios colectivos que estos podrían traer. Y los ciudadanos deciden por qué partido votar evaluando las propuestas de programa de gobierno de cada uno y atendiendo a la afinidad entre las orientaciones de las plataformas de los partidos y sus preferencias de políticas. En términos de rendición de cuentas, los partidos que establecen vínculos programáticos pueden ser evaluados por los ciudadanos tomando en consideración dos posibles tipos de resultados: el desempeño en la provisión de bienes públicos preferidos por la mayoría de los votantes —por ejemplo, crecimiento económico o seguridad pública— o la provisión de las políticas programáticas preferidas por los



votantes afines al partido —por ejemplo, políticas redistributivas o políticas de reducción de cargas fiscales (Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Dado que los votantes toman decisiones con la mínima información suficiente, los partidos tienen incentivos para organizar sus propuestas de política en torno a ejes simples, como el ideológico izquierda-derecha (Hinich & Munger, 2010). Allí donde los temas redistributivos son politizados y forman parte de las plataformas programáticas de los partidos, los ciudadanos están más atentos a las propuestas de políticas redistributivas, desarrollan preferencias y tienden a demandar un mayor nivel de redistribución, especialmente quienes tienen más probabilidades de beneficiarse de tales políticas (Morgan & Kelly, 2017).

Un segundo tipo de vínculo entre políticos y ciudadanos, los lazos clientelares, se apoyan en intercambios directos de beneficios particularistas por apoyo político (Kitschelt & Wilkinson, 2007). Donde los votantes tienen ingresos bajos, estos incentivos incluyen desde pequeños obsequios antes o después de las elecciones, hasta posiciones de empleo público pasando por acceso a beneficios de políticas públicas como becas escolares, atención médica, pensiones, subsidios (Hicken, 2011; Nazareno *et al.*, 2006; Stokes *et al.*, 2013). Y donde los votantes son de altos ingresos estos intercambios involucran el acceso a exenciones, contratos de obra pública, regulaciones (Eisenstadt & Roniger, 1984; Rosenbluth, 1996).

Los vínculos clientelares distorsionan la relación entre los intereses de las personas de bajos ingresos y sus expectativas de las políticas redistributivas (Bauhr & Justesen, 2023; Berens & Ruth-Lovell, 2023). Cuando los partidos no politizan los temas de la desigualdad y la redistribución, estos quedan excluidos del debate público y los ciudadanos no creen que las políticas redistributivas pueden ser una estrategia posible para atender sus necesidades (Morgan & Kelly, 2017). Además, los vínculos clientelares sustituyen el acceso a servicios públicos a través de procedimientos programáticos (Anderson *et al.*, 2015; Keefer, 2007; Khemani, 2015; Kyriacou, 2023), lo que distorsiona la asignación de recursos por el lado de la oferta y la demanda de redistribución programática por parte de los ciudadanos. Los vínculos clientelares moldean las expectativas de los votantes sobre el tipo de beneficios que pueden esperar del Estado, activan normas de reciprocidad entre políticos y ciudadanos y refuerzan la demanda de beneficios particularistas en detrimento de la demanda de redistribución (Bauhr & Justesen, 2023; Bøttkjær & Justesen, 2021).

El tercer tipo de vínculos entre políticos y ciudadanos identificado por Kitschelt (2000), se apoya en el carisma de los líderes, esto es, los poderes o cualidades extraordinarias que sus seguidores perciben y les atribuyen (Weber, 2019). El carisma no es una característica innata de la personalidad del líder, sino una cualidad atribuida a este último por sus seguidores (Merolla *et al.*, 2007). Las relaciones

entre líderes carismáticos y sus seguidores son directas, asimétricas y tienen un importante componente emocional (Madsen & Snow, 1991).

Los vínculos carismáticos entre políticos y ciudadanos se construyen con tres estrategias, dos retóricas y una pragmática. Los líderes carismáticos reconocen los agravios, las privaciones o la exclusión experimentadas por los ciudadanos a los que pretende representar, y esto se corresponde con la búsqueda por parte de los ciudadanos de un líder que resuelva tales carencias (Madsen & Snow, 1991; Teichman, 2022). Segundo, estos líderes crean una narrativa que les enaltece y que demoniza a los oponentes (Andrews-Lee, 2019; Eatwell, 2006). Y tercero, la estrategia práctica, los líderes emprenden reformas significativas que responden a las demandas de los ciudadanos (Pappas, 2011) y cuyo éxito inicial confirma la percepción de sus cualidades extraordinarias (Hawkins, 2003).⁴ Dado que no están constreñidos por un partido u organizaciones, los líderes carismáticos tienen gran discrecionalidad de decisiones y pueden ofrecer y llevar a cabo políticas para diversos sectores de la sociedad (Kitschelt & Wilkinson, 2007). Cuando las políticas no son exitosas, la retórica del líder carismático induce a sus seguidores a evitar hacerle responsable por los malos resultados (Awamleh & Gardner, 1999) y es más probable que no se les haga rendir cuentas en la misma medida que a políticos con otro tipo de vínculo (Merolla *et al.*, 2007).

Ideología del partido, tipo de vínculo y representación

La representación de las preferencias de los ciudadanos depende de la ideología del partido en el gobierno y del tipo de vínculo entre el partido y los ciudadanos. En América Latina, los partidos de izquierda en el gobierno han contribuido a una mayor redistribución del ingreso (Feierherd *et al.*, 2023; Huber & Stephens, 2012). Los partidos de izquierda de América Latina han construido diferentes tipos de vínculos con los votantes. Por ejemplo, por un lado, los partidos de izquierda Frente Amplio en Uruguay o el Partido Socialista de Chile se caracterizan por los vínculos programáticos, mientras el partido de Hugo Chávez en Venezuela, Movimiento V República, establecía unos vínculos de carácter carismático y el Frente Sandinista de Liberación Nacional unos de tipo clientelar. Cada tipo de vínculo podría fortalecer o debilitar los incentivos de los partidos para representar las preferencias redistributivas de sus votantes.

⁴ Los resultados exitosos pueden obedecer a factores ajenos a las decisiones del líder carismático —la recuperación posterior a una crisis, un auge de los precios de materias primas— y por consiguiente no son sostenibles en el tiempo (Andrews-Lee, 2019).



Los vínculos programáticos, que se basan en la afinidad ideológica entre las plataformas de política de los políticos y las preferencias de política de los votantes, inducirían a los partidos de izquierda a diseñar e implementar políticas redistributivas que reflejen las orientaciones de sus votantes —sectores de ingresos bajos y medios—. Los vínculos no programáticos, clientelares y carismáticos, afectarían la relación entre la ideología del partido en el gobierno y la representación de las preferencias en sentidos opuestos. Por una parte, los vínculos clientelares reducen la oferta y la demanda de redistribución porque los políticos ofrecen beneficios particularistas a cambio del apoyo electoral. En consecuencia, deberíamos esperar que, bajo gobiernos de partidos de izquierda, la representación de las preferencias redistributivas de los ciudadanos de ingresos bajos y medios sea más fuerte cuando los vínculos son menos clientelares y que la representación disminuya a medida que los vínculos clientelares se hacen más fuertes. En cambio, los gobiernos de partidos de izquierda con vínculos carismáticos, tienen incentivos para representar las preferencias redistributivas de los votantes de ingresos bajos y medios con mayor intensidad cuanto más fuertes son los lazos de este tipo. Esto porque los vínculos carismáticos requieren que los líderes interpelen y respondan a sectores agraviados y que desplieguen reformas incluyentes (Teichman, 2022).

Este argumento acerca de cómo la naturaleza de los vínculos moldea los incentivos para la representación por parte de partidos de distinto signo ideológico conduce a las siguientes hipótesis:

H1. Las preferencias redistributivas de votantes de ingresos bajos y medios deberían ser mejor representadas por gobiernos de izquierda cuando los vínculos entre partido y ciudadanos son más programáticos.

H2. Las preferencias redistributivas de votantes de ingresos bajos y medios deberían ser mejor representadas por gobiernos de izquierda cuando los vínculos entre partido y ciudadanos son menos clientelares.

H3. Las preferencias redistributivas de votantes de ingresos bajos y medios deberían ser mejor representadas por gobiernos de izquierda cuando los vínculos entre partido y ciudadanos son más carismáticos.

Diseño metodológico

Para explorar las hipótesis propuestas analizo la representación de las preferencias redistributivas de distintos grupos de ingreso en las democracias de

América Latina entre 2008 y 2018 con datos de opinión pública y de redistribución; así como con información acerca de la ideología y los lazos de los partidos políticos.⁵

Variable dependiente: redistribución fiscal

La variable dependiente es la redistribución fiscal. Para medirla sigo trabajos previos (Houle, 2017) y tomo la redistribución relativa que divide la redistribución absoluta (ingreso de mercado Gini – ingreso disponible de Gini) entre el Gini de los ingresos de mercado con los datos de la base *Standardized World Income Inequality Database* (SWIID) (Solt, 2020). Los ingresos disponibles se distinguen de los ingresos del mercado por las siguientes intervenciones del Estado: los impuestos directos, el dinero en efectivo del gobierno o las prestaciones casi en efectivo (lo que incluye pensiones no contributivas, asistencia por discapacidad, asignaciones familiares e infantiles, seguros por desempleo, entre otras). También comprenden transferencias privadas, pero estas son insignificantes.

VARIABLES INDEPENDIENTES

Apoyo a la redistribución por nivel de ingreso

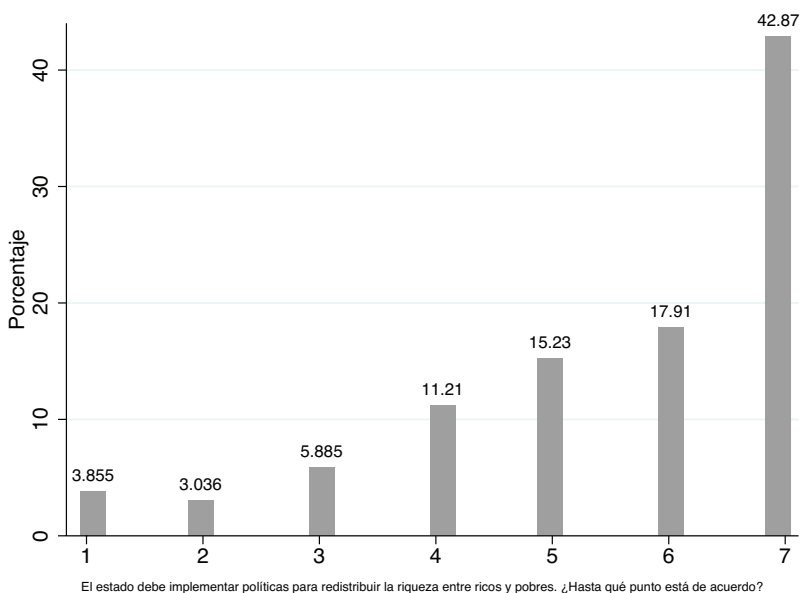
Para medir el apoyo a la redistribución de ciudadanos con distintos niveles de ingreso uso el procedimiento propuesto por Gilens (2012) en *Affluence and Influence* y que se utiliza en los estudios sobre el tema en la última década (Elkjær & Iversen, 2020; Elsässer *et al.*, 2021; Schakel *et al.*, 2020). Este procedimiento pone en relación las preferencias de los ciudadanos capturadas por encuestas con la distribución del ingreso estimando el apoyo a la redistribución para cada percentil —o decil— de ingreso. Capturo las preferencias redistributivas individuales usando las respuestas a la siguiente pregunta de LAPOP: ROS4. “El estado debe implementar una política sólida para reducir la desigualdad de ingresos entre los ricos y los pobres. ¿En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con esta afirmación?” Las respuestas a esta pregunta varían entre 1 y 7. En América Latina, los ciudadanos tienen en general actitudes muy

⁵ Estudio el periodo 2008-2018 debido a la disponibilidad de datos para capturar las preferencias redistributivas. Uso las encuestas de LAPOP y la pregunta que captura esta variable está disponible para las ondas de 2008 a 2018. En 2020 la encuesta no se realizó por la pandemia de covid-19 y en 2021 la pregunta no se incluyó.



favorables hacia la redistribución. Como puede verse en la gráfica 3, en promedio entre 2008 y 2018, cerca del 43% de los encuestados escogió el valor máximo en la escala. Considerando este alto apoyo a la redistribución, sigo la práctica de trabajos previos sobre actitudes redistributivas en la región (Cramer & Kaufman, 2011; Holland, 2018; Morgan & Kelly, 2017) y distingo entre quienes tienen preferencias altamente favorables a la redistribución y quienes no, codificando las respuestas 6 y 7 como apoyo a la redistribución (valor 1) y todas las demás respuestas como no apoyo (valor 0).

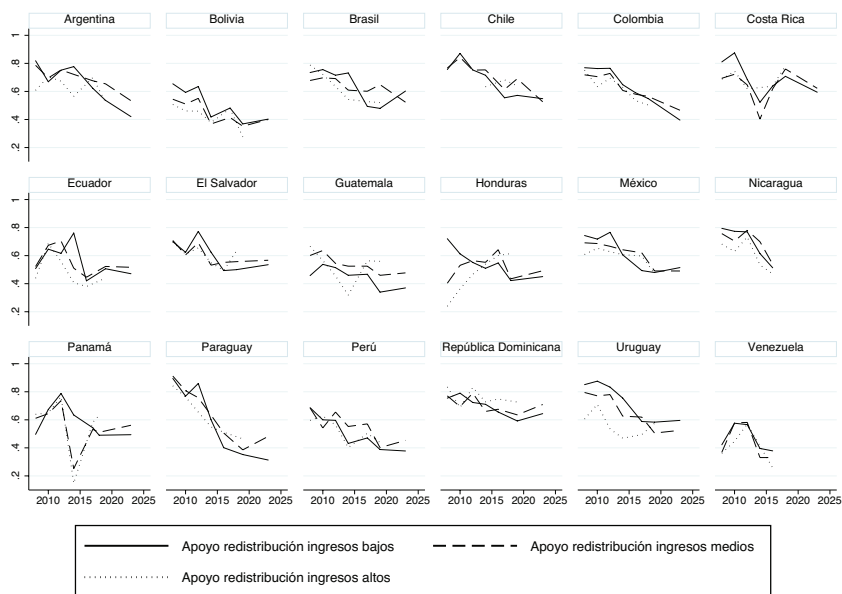
Gráfica 3. Preferencias redistributivas en América Latina, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a la pregunta: "El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta afirmación?", LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>

Para cada encuesta por país-año, primero asigno a los encuestados una puntuación igual al punto medio de su categoría de ingreso con base en la distribución del ingreso de las encuestas de LAPOP. Luego estimo el apoyo a la redistribución en función de la ubicación de los encuestados en la distribución del ingreso y su término cuadrático para predecir las preferencias redistributivas de los deciles primero, quinto y décimo. La gráfica 4 describe la evolución del apoyo a la redistribución estimado para tres niveles de ingreso seleccionados: bajos, medios y altos.

Gráfica 4. Apoyo a la redistribución estimado por ingreso en América Latina, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de las Américas 2008-2018.

Ideología del partido en el gobierno

Para clasificar los gobiernos según su ideología, uso la información de la base de datos de Herre (2023) *Global Leader Ideology*, la más comprehensiva de las bases disponibles, que clasifica a los ejecutivos como de izquierda, de centro, de derecha o no ideológicos, en 182 países anualmente desde 1945 o desde su independencia hasta 2020. Recodifico como “1” los gobiernos cuyo presidente es de izquierda y como “0” al resto de los presidentes (centro o derecha).

Tipos de vínculo entre el partido en el gobierno y los ciudadanos

a) Vínculo programático.

Para capturar si los lazos entre el partido gobernante y los ciudadanos son programáticos, tomo una medida del proyecto *Democracy and Accountability Project* (DALP) de la Universidad de Duke que da cuenta del grado en que cada partido adopta posiciones programáticas distintas —en lugar de otras formas de vinculación con los ciudadanos como lazos clientelares o carismáticos (Kitschelt, 2013)—.



Uso el promedio de las respuestas de los expertos a la pregunta: “e2. Indique en qué medida los partidos buscan movilizar apoyo electoral enfatizando el atractivo de sus posiciones en cuestiones de política. [1] En absoluto, [2] En pequeña medida, [3] En medida moderada, [4] En gran medida”.

b) Vínculo clientelar.

Para establecer la medida en que el partido en el gobierno forma vínculos clientelares con los ciudadanos, tomo las respuestas de los expertos a la siguiente pregunta del mismo proyecto, *Democracy and Accountability Project* (DALP): “e3. Indique en qué medida los partidos buscan movilizar apoyo electoral enfatizando la capacidad del partido para entregar beneficios materiales específicos a sus partidarios electorales. [1] En absoluto, [2] En pequeña medida [3] En medida moderada [4] En gran medida” (Kitschelt, 2013).

c) Vínculo carismático.

El vínculo carismático entre partidos y ciudadanos es medido tomando el promedio de las respuestas de los expertos a una pregunta del proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem) que busca captar si los gobiernos basan su legitimidad en la Persona del Líder (C) (v2exl_legitlead) “¿En qué medida se presenta al ejecutivo como alguien dotado de características personales y/o habilidades de liderazgo extraordinarias? (por ejemplo, como padre o madre de la nación, excepcionalmente heroico, moral, piadoso o sabio, o cualquier otro atributo extraordinario valorado por la sociedad)? 0: En absoluto. 1: En pequeña medida. 2: Hasta cierto punto, pero no es el componente más importante. 3: En gran medida pero no exclusivamente. 4: Casi exclusivamente” (Coppedge *et al.*, 2024).

Resultados

Para poner a prueba las hipótesis planteadas acerca de cómo el tipo de vínculo entre partidos y ciudadanos —programático, clientelar y carismático— moldea la representación de las preferencias de política de los ciudadanos por los partidos de izquierda en el gobierno estimo un conjunto de modelos de regresión. Los modelos incluyen términos de interacción entre las variables “lazos programáticos” o “lazos clientelares” o “lazos carismáticos” con la variable “presidente de izquierda” y con cada una de las variables de “apoyo a la redistribución” correspondiente a los ciudadanos de ingresos bajos, medios y altos. El cuadro 1 presenta los resultados de los modelos estimados para explorar la primera hipótesis acerca del efecto moderador de los vínculos programáticos sobre la representación del apoyo a la redistribución bajo gobiernos de izquierda.

Cuadro 1. Apoyo a la redistribución de ciudadanos con diferentes ingreso y redistribución dependiendo de la ideología de izquierda y del vínculo programático del partido del presidente. América Latina, 2008-2018

	<i>Modelo</i>	<i>Modelo</i>	<i>Modelo</i>
	1	2	3
Apoyo redistribución ingresos bajos	-0.009 (5.520)	-0.560 (1.530)	
Apoyo redistribución ingresos medios	-2.331 (1.847)	1.009 (4.977)	-4.085** (1.899)
Apoyo redistribución ingresos altos			3.704 (4.803)
Presidente de izquierda	-34.590*** (6.246)	-26.566*** (9.185)	-24.404*** (8.307)
Lazos programáticos	-0.588 (1.558)	-0.557 (1.919)	-0.705 (1.904)
Apoyo redistribución ingresos bajos x Presidente de izquierda	33.486*** (8.441)		
Apoyo redistribución ingresos bajos x Lazos programáticos	-0.595 (1.575)		
Presidente de izquierda x Lazos programáticos	10.073*** (1.974)	7.708** (3.062)	7.176** (2.852)
Apoyo redistribución ingresos bajos x Presidente de izquierda x Programa	-9.328*** (2.702)		
Apoyo redistribución ingresos medios x Presidente de izquierda		24.639* (14.006)	
Apoyo redistribución ingresos medios x Lazos programáticos		-1.303 (2.460)	
Apoyo redistribución ingresos medios x Presidente de izquierda x Programa		-6.765 (4.710)	
Apoyo redistribución ingresos altos x Presidente de izquierda			23.970* (12.936)
Apoyo redistribución ingresos altos x Lazos programáticos			-1.106 (2.416)
Apoyo redistribución ingresos altos x Presidente de izquierda x Programa			-6.671 (4.468)
Efectos fijos por país	Sí	Sí	Sí
Constante	11.369** (4.635)	11.110** (5.077)	11.744** (4.910)
Efectos fijos país	Sí	Sí	Sí
Observaciones	79	83	79

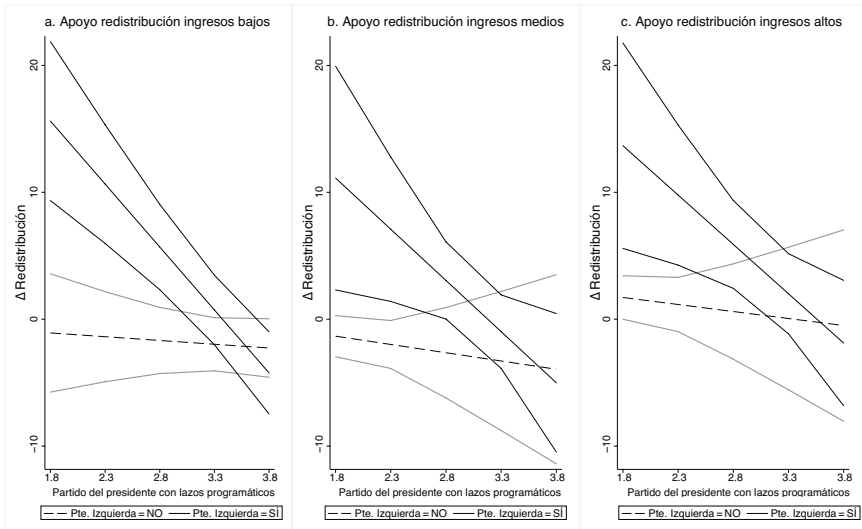
Nota: La variable dependiente es "Redistribución", medida como redistribución relativa que divide la redistribución absoluta (ingreso de mercado Gini – ingreso disponible de Gini) entre el Gini de los ingresos de mercado de la base de datos SWIID (Solt, 2020). Especifico regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos por país con errores estándar robustos agrupados a nivel de país (entre paréntesis). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuestas LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018, de SWIID, de *Global Leader Ideology* y de DALP.



La gráfica 5 representa los efectos marginales de la correlación entre el apoyo a la redistribución de cada nivel de ingreso seleccionado —bajo, medio y alto— y las políticas redistributivas, para gobiernos de izquierda en oposición a gobiernos de derecha o de centro, para diferentes niveles de vínculo programático del partido del gobierno. Los resultados sugieren, contra las expectativas, que para los gobiernos de izquierda, los vínculos más programáticos reducen la representación de las preferencias redistributivas. Bajo los gobiernos de izquierda, la correlación positiva entre las políticas redistributivas y las preferencias de los votantes de los distintos niveles de ingreso —bajos, medios y altos— es significativamente más alta cuanto menos programáticos son los partidos.

Gráfica 5. Representación de las preferencias redistributivas por ingreso por gobierno de partido de izquierda y lazos programáticos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuestas LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018, de SWIID, de *Global Leader Ideology* y de DALP. Se basan en la estimación de los modelos del cuadro 1 (arriba).

Hemos encontrado que cuanto menos programáticos son los lazos de un partido de izquierda en el gobierno más alta es la correlación entre apoyo a la redistribución de los ciudadanos y las políticas redistributivas. Ahora bien, dado que los vínculos no programáticos pueden asumir al menos las modalidades clientelares y carismáticos, exploramos las consecuencias de cada tipo de vínculo para la representación. El cuadro 2 presenta los resultados de los modelos estimados para evaluar la segunda hipótesis de acuerdo con la cual los

vínculos clientelares reducen la relación positiva entre el control del gobierno por un partido de izquierda y la representación de las preferencias redistributivas de los votantes de ingresos bajos y medios (modelos 4 y 5) y la relación positiva entre el control del gobierno por un partido de derecha o de centro y las preferencias de los votantes de ingresos altos (modelo 6). Los coeficientes positivos en los modelos 4 y 5 para los términos de interacción entre “Apoyo a la redistribución”, “Presidente de izquierda y vínculo clientelar” sugieren que, contra las expectativas, cuanto más clientelares son los lazos de un partido de izquierda en el gobierno, la representación de las preferencias redistributivas de los votantes de ingresos bajos y medios sería más fuerte. Sin embargo, para una correcta interpretación de los efectos condicionados es necesario estimar y graficar los efectos marginales.

Cuadro 2. Apoyo a la redistribución de ciudadanos con diferentes ingreso y redistribución dependiendo de la ideología de izquierda y del vínculo clientelar del partido del presidente. América Latina, 2008-2018

	<i>Modelo</i>	<i>Modelo</i>	<i>Modelo</i>
	4	5	6
Apoyo redistribución ingresos bajos	14.705 (13.221)	-1.225 (1.215)	
Apoyo redistribución ingresos medios	-1.334 (2.250)	25.346** (11.252)	-2.825 (1.864)
Apoyo redistribución ingresos altos			45.185** (20.364)
Presidente de izquierda	16.424* (9.433)	24.270** (9.650)	37.504*** (13.867)
Lazos clientelares	3.295 (2.308)	5.370** (2.105)	8.905** (4.064)
Apoyo redistribución ingresos bajos x Pte. izquierda	-23.689* (14.373)		
Apoyo redistribución ingresos bajos x Lazos clientelares	-4.805 (3.658)		
Presidente de izquierda x Lazos clientelares	-5.259* (2.690)	-7.822*** (2.850)	-11.615*** (4.100)
Apoyo redistribución ingresos medios x Presidente de izquierda x Clientelar	7.622* (4.079)		
Apoyo redistribución ingresos medios x Pte. izquierda		-35.760*** (13.490)	
Apoyo redistribución ingresos medios * Lazos clientelares		-8.120** (3.301)	
Apoyo redistribución ingresos medios x Presidente de izquierda x Clientelar		11.578*** (4.041)	



Cuadro 2

(Continuación)

	Modelo	Modelo	Modelo
	4	5	6
Apoyo redistribución ingresos altos x Pte. izquierda			-54.829*** (21.281)
Apoyo redistribución ingresos altos x Lazos clientelares			-13.327** (6.216)
Apoyo redistribución ingresos altos x Presidente de izquierda x Clientelar			17.017*** (6.242)
Constante	-2.985 (8.426)	-9.448 (7.106)	-21.606 (13.748)
Efectos fijos país	Sí	Sí	Sí
Observaciones	79	83	79

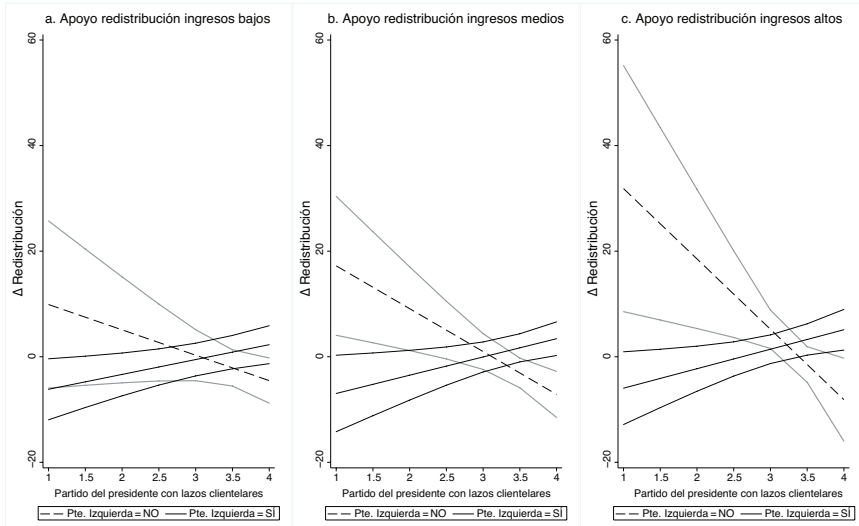
Nota: La variable dependiente es "Redistribución", medida como redistribución relativa que divide la redistribución absoluta (ingreso de mercado Gini – ingreso disponible de Gini) entre el Gini de los ingresos de mercado de la base de datos SWIID (Solt, 2020). Especifico regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos por país con errores estándar robustos agrupados a nivel de país (entre paréntesis). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuestas LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018, de SWIID, de *Global Leader Ideology* y de VDem.

La gráfica 6 representa los efectos marginales de la relación entre el apoyo a la redistribución de cada nivel de ingreso seleccionado —bajo, medio o alto— y las políticas redistributivas, para gobiernos de izquierda dependiendo de cuán clientelares son los lazos entre el partido en el gobierno y los ciudadanos. Los resultados ofrecen apoyo empírico parcial a la hipótesis 2. El panel c de la gráfica 6 muestra que la representación de las preferencias de los votantes de altos ingresos por parte de los partidos de derecha o de centro es más alta cuanto menos clientelares son los lazos del partido con los votantes. Sin embargo, contra las expectativas teóricas, la representación de las preferencias redistributivas de los ciudadanos pobres y de clase media bajo gobiernos de izquierda es indistinguible de la representación de sus preferencias bajo gobiernos de derecha para casi todos los valores del vínculo clientelar.

Ahora paso a los resultados de las pruebas para evaluar la tercera hipótesis, de acuerdo con la cual bajo gobiernos de izquierda, a medida que los vínculos carismáticos son más fuertes la representación de las preferencias redistributivas de los votantes de ingresos bajos y medios debería ser mayor. El cuadro 3 presenta los resultados de los modelos estimados para evaluar esta hipótesis y los coeficientes, positivos y estadísticamente significativos, en los modelos 7 y 8 para el término de interacción entre "Apoyo a la redistribución", "Presidente de izquierda y vínculo carismático", y ellos muestran que, a medida que los lazos carismáticos son más fuertes, la representación de las preferencias redistributivas de los sectores de ingresos bajos y medios es significativamente más alta.

Gráfica 6. Representación de las preferencias redistributivas por ingreso por gobierno de partido de izquierda y lazos clientelares



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuestas LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018, de SWIID, de *Global Leader Ideology* y de VDem. Se basan en la estimación de los modelos del cuadro 2 (arriba).

Cuadro 3. Apoyo a la redistribución de ciudadanos con diferentes ingreso y redistribución dependiendo de la ideología de izquierda y del vínculo carismático del partido del presidente. América Latina, 2008-2018

	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9
Apoyo redistribución ingresos bajos	-3.007 (1.912)	-0.846 (1.371)	
Apoyo redistribución ingresos medios	-1.833 (2.065)	-4.667*** (1.537)	-3.383 (2.081)
Apoyo redistribución ingresos altos			-1.972 (1.809)
Presidente de izquierda	-1.887** (0.805)	-2.269*** (0.679)	-1.947*** (0.614)
Lazos carismáticos	0.425 (0.450)	0.664 (0.489)	0.661 (0.497)
Apoyo redistribución ingresos bajos x Pte. izquierda	3.905*** (1.265)		
Apoyo redistribución ingresos bajos x lazos carismáticos	-1.179 (0.736)		
Presidente de izquierda x Lazos carismáticos	-0.753 (0.496)	-0.873* (0.477)	-0.744* (0.435)
Apoyo redistribución ingresos bajos x Presidente de izquierda x carismático	1.911** (0.768)		



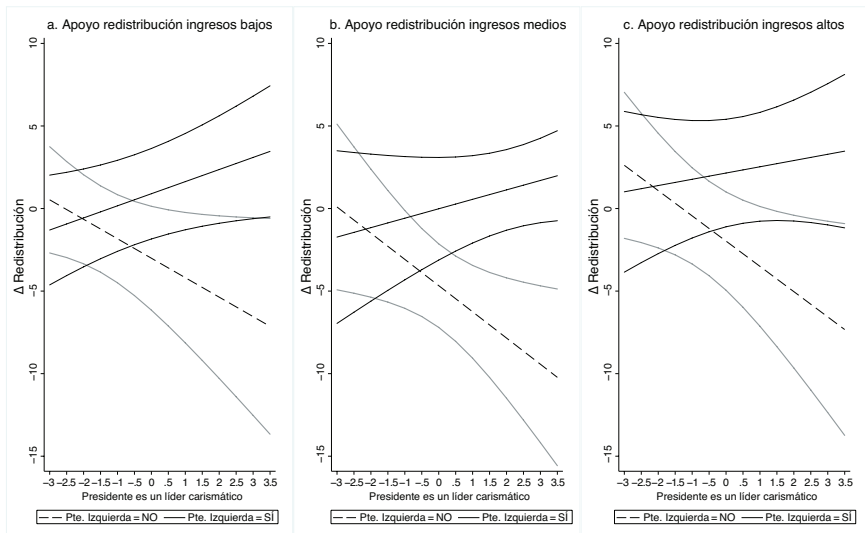
Cuadro 3

(Continuación)

	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9
Apoyo redistribución ingresos medios * Pte. izquierda		4.654*** (1.187)	
Apoyo redistribución ingresos medios x lazos carismáticos		-1.587* (0.847)	
Apoyo redistribución ingresos medios x Presidente de izquierda x carismático		2.159** (0.842)	
Apoyo redistribución ingresos altos * Pte. izquierda			4.123*** (1.063)
Apoyo redistribución ingresos x lazos carismáticos			-1.530* (0.853)
Apoyo redistribución ingresos altos x Presidente de izquierda x carismático			1.909** (0.857)
Constante	9.710*** (0.777)	10.276*** (0.629)	10.206*** (0.651)
Efectos fijos país	Sí	Sí	Sí
Observaciones	103	103	98

Nota: La variable dependiente es "Redistribución", medida como redistribución relativa que divide la redistribución absoluta (ingreso de mercado Gini – ingreso disponible de Gini) entre el Gini de los ingresos de mercado de la base de datos SWIID (Solt, 2020). Especifico regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos por país con errores estándar robustos agrupados a nivel de país (entre paréntesis). *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Gráfica 7. Representación de las preferencias redistributivas por ingreso por gobierno de partido de izquierda y lazos carismáticos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuestas LAPOP 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018, de SWIID, de *Global Leader Ideology* y de DALP. Se basan en la estimación de los modelos del cuadro 3 (arriba).

La gráfica 7 representa los efectos marginales de la correlación entre el apoyo a la redistribución de cada nivel de ingreso seleccionado —bajo, medio o alto— y las políticas redistributivas, para gobiernos de izquierda en oposición a gobiernos de derecha o de centro, para diferentes niveles de vínculo carismático del partido en el gobierno. Los resultados muestran que los partidos de izquierda representan de forma más intensa las preferencias de los votantes de ingresos medios cuando el vínculo carismático entre partidos y ciudadanos tiene nivel medio y alto. En cambio, la representación de las preferencias redistributivas de los votantes de ingresos bajos y altos es estadísticamente indistinguible entre partidos de izquierda de partidos de derecha para todos los niveles de vínculo carismático.

Conclusiones

La representación de las preferencias redistributivas de los ciudadanos está en el centro de las preocupaciones de los estudios sobre la democracia y la desigualdad. La mayor parte de los estudios empíricos sobre esta relación entre la opinión pública y las políticas se ha centrado en los países desarrollados, Estados Unidos y Europa. Estos estudios han encontrado que las políticas públicas representan en mayor medida las preferencias de los votantes más acomodados (Bartels, 2016; Gilens, 2012) o las preferencias de su electorado (Elsässer *et al.*, 2023). En las democracias de América Latina, las políticas redistributivas no reflejan el apoyo a la redistribución de los ciudadanos más acomodados, como en las democracias ricas, ni los gobiernos de izquierda representan sistemáticamente los intereses de los sectores medios y bajos.

Para dar cuenta de la representación del apoyo a la redistribución en América Latina, donde los vínculos programáticos no son los más frecuentes, argumenté que los incentivos de los partidos de izquierda en el gobierno para representar las preferencias de su electorado están moldeados por la naturaleza de los lazos. Los vínculos programáticos y carismáticos incentivan a los políticos, por distintas razones, a responder a las demandas de redistribución de sus votantes. En contraste, los vínculos clientelares, que deprimen la oferta y la demanda de redistribución en favor de intercambios particularistas, reducirían la representación de las preferencias redistributivas. El apartado empírico exploró la representación del apoyo a la redistribución en las democracias de la región a lo largo de diez años con datos de encuestas y de redistribución del ingreso. Específicamente, analicé cómo los distintos vínculos entre partidos y ciudadanos moldean los incentivos de los gobiernos de izquierda para representar las preferencias redistributivas de sus votantes. Los hallazgos apoyan parcialmente las conjeturas que guiaron el análisis y también revelan unos efectos



no anticipados por el argumento. En apoyo de las hipótesis, los gobiernos de partidos de izquierda representan las preferencias redistributivas de sus votantes, de ingresos bajos y medios, cuanto más carismáticos sus vínculos. Contra lo que sabemos de las consecuencias de los vínculos programáticos, el análisis empírico mostró que el mayor nivel de representación de las preferencias redistributivas de los sectores de bajos ingresos tiene lugar bajo gobiernos de izquierda con vínculos no programáticos.

Los resultados de esta primera exploración de la representación del apoyo a la redistribución en América Latina invitan a continuar la empresa. Primero, la investigación sobre la representación o la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de los ciudadanos en las democracias consolidadas se concentra en buscar explicaciones para el sesgo sistemático en favor de los votantes más adinerados. En América Latina, como vimos, las políticas redistributivas no responden a las preferencias de los votantes ricos, el nivel de redistribución del ingreso se correlaciona negativamente con el apoyo a la redistribución de los ciudadanos de todos los niveles de ingreso. Para dar respuesta a este problema se podrían explorar las consecuencias, por una parte, de las fuentes de financiamiento de los partidos y las campañas (Casas-Zamora, 2005) y, por otra, de los niveles y las formas de participación política de los ciudadanos de diferentes niveles de ingreso (Boulding & Holzner, 2021). Contra el conocimiento existente acerca de las consecuencias de los vínculos programáticos para las políticas (Calvo & Murillo, 2014; Flores-Macías, 2012; Nieto-Matiz & Skigin, 2023), los gobiernos de izquierda más programáticos no representan en mayor medida las preferencias de los votantes. Para buscar respuesta a esta interrogante se podría explorar cómo los Estados de bienestar truncos dan forma a las demandas de redistribución (Holland, 2018; Morgan & Kelly, 2017) y cómo los obstáculos a la rendición de cuentas democrática (Carlin *et al.*, 2015) moldean los incentivos de los partidos, entre otros caminos.

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510809>
- Alford, R. R., & Friedland, R. (1975). Political participation and public policy. *Annual Review of Sociology*, 1(1), 429-479. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.01.080175.002241>
- Anderson, C. J., & Beramendi, P. (2008). Income, inequality, and electoral participation. *Democracy, inequality, and representation: A comparative perspective*, 278-311.

- Anderson, S., Francois, P., & Kotwal, A. (2015). Clientelism in Indian villages. *American Economic Review*, 105(6), 1780-1816. <https://doi.org/10.1257/aer.20130623>
- Andrews-Lee, C. (2019). The power of charisma: Investigating the neglected citizen–politician linkage in Hugo Chávez’s Venezuela. *Journal of Politics in Latin America*, 11(3), 298-322. <https://doi.org/10.1177/1866802X19891472>
- Armingeon, K., & Schädel, L. (2015). Social inequality in political participation: The dark sides of individualisation. *West European Politics*, 38(1), 1-27. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.929341>
- Awamleh, R., & Gardner, W. L. (1999). Perceptions of leader charisma and effectiveness: The effects of vision content, delivery, and organizational performance. *The Leadership Quarterly*, 10(3), 345-373. [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(99\)00022-3](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(99)00022-3)
- Bartels, L. M. (2016). *Unequal democracy: The political economy of the new gilded age*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400883363>
- Bauhr, M., & Justesen, M. K. (2023). *Electoral clientelism and re-distribution: How vote buying undermines citizen demand for public services*. (Working Paper Series, núm. 10). The Quality of Government Institute.
- Berens, S., & Ruth-Lovell, S. P. (2023). Does clientelism hinder progressive social policy in Latin America? En *Political parties and electoral clientelism* (pp. 104-128). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-37295-7_7
- Bernauer, J., Giger, N., & Rosset, J. (2015). Mind the gap: Do proportional electoral systems foster a more equal representation of women and men, poor and rich? *International Political Science Review*, 36(1), 78-98. <https://doi.org/10.1177/0192512113498830>
- Bøttkjær, L., & Justesen, M. K. (2021). Why do voters support corrupt politicians? Experimental evidence from South Africa. *The Journal of Politics*, 83(2), 788-793. <https://doi.org/10.1086/710146>
- Boulding, C., & Holzner, C. A. (2021). *Voice and inequality: Poverty and political participation in Latin American democracies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197542149.001.0001>
- Bustikova, L., & Corduneanu-Huci, C. (2017). Patronage, trust, and state capacity: The historical trajectories of clientelism. *World Politics*, 69(2), 277-326. <https://doi.org/10.1017/S0043887116000265>



- Calvo, E., & Murillo, V. (2014). Partisan linkages and social policy delivery in Argentina and Chile. En D. Abente Brun & L. Diamond (Eds.), *Clientelism, social policy, and the quality of democracy* (pp. 17-38). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Carlin, R. E., Singer, M. M., & Zechmeister, E. J. (Eds.). (2015). *The Latin American voter: Pursuing representation and accountability in challenging contexts*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.8402589>
- Casas-Zamora, K. (2005). *Paying for democracy: Political finance and state funding for parties*. ECPR Press.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Angiolillo, F., Bernhard, M., Borella, C., & Cornell, A. (2024). *V-Dem Codebook v14*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4774440>
- Cramer, B. D., & Kaufman, R. R. (2011). Views of Economic Inequality in Latin America. *Comparative Political Studies*, 44(9), 1206-1237. <https://doi.org/10.1177/0010414010392171>
- Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. *Harper and Row*, 28.
- Eatwell, R. (2006). The concept and theory of charismatic leadership. *Totalitarian Movements and Political Religions*, 7(2), 141-156. <https://doi.org/10.1080/14690760600642156>
- Elkjær, M. A., & Iversen, T. (2020). The political representation of economic interests: Subversion of democracy or middle-class supremacy? *World Politics*, 72(2), 254-290. <https://doi.org/10.1017/S0043887119000224>
- Elsässer, L., Persson, M., & Pontusson, J. (2023). Unequal responsiveness and government partisanship in Northwest Europe. En N. Lupu & J. Pontusson (Eds.), *Unequal democracies: Public policy, responsiveness, and redistribution in an era of rising economic inequality* (pp. 29-53). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009428682.003>
- Elsässer, L., Hense, S., & Schäfer, A. (2021). Not just money: Unequal responsiveness in egalitarian democracies. *Journal of European Public Policy*, 28(12), 1890-1908. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1801804>
- Erikson, R. S., MacKuen, M. B., & Stimson, A. (2002). Public opinion and policy. En J. Manza, F. Lomax Cook, & B. I. Page (Eds.), *Navigating public opinion: Polls, policy, and the future of American democracy* (pp. 33-54). Nueva York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195149333.003.0003>

- Feierherd, G., Larroulet, P., Long, W., & Lustig, N. (2023). The pink tide and income inequality in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 65(2), 110-144. <https://doi.org/10.1017/lap.2022.47>
- Flores-Macías, G. (2012). *After neoliberalism?: The left and economic reforms in Latin America*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199891658.001.0001>
- Garrett, G. (1998). Global markets and national politics: Collision course or virtuous circle? *International Organization*, 52(4), 787-824. <https://doi.org/10.1162/002081898550752>
- Gilens, M. (2012). *Affluence and influence: Economic inequality and political power in America*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400844821>
- Hawkins, K. (2003). Populism in Venezuela: The rise of Chavismo. *Third World Quarterly*, 24(6), 1137-1160. <https://doi.org/10.1080/01436590310001630107>
- Herre, B. (2023). Identifying ideologues: A global dataset on political leaders, 1945-2020. *British Journal of Political Science*, 53(2), 740-748.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289-310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>
- Hinich, M. J., & Munger, M. C. (2010). *Ideology and the theory of political choice*. University of Michigan Press.
- Holland, A. C. (2018). Diminished expectations: Redistributive preferences in truncated welfare states. *World Politics*, 70(4), 555-594. <https://doi.org/10.1017/S0043887118000096>
- Houle, C. (2017). Inequality, ethnic diversity, and redistribution. *The Journal of Economic Inequality*, 15, 1-23. <https://doi.org/10.1007/s10888-016-9340-8>
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226356556.001.0001>
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226356495.001.0001>
- Iversen, T., & Soskice, D. (2006). Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*, 100(2), 165-181. <https://doi.org/10.1017/S0003055406062083>



- Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 600-637. <https://doi.org/10.1177/0010414007313117>
- Keefer, P. (2007). Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies. *American Journal of Political Science*, 51(4), 804-821. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00282.x>
- Khemani, S. (2015). Buying votes versus supplying public services: Political incentives to under-invest in pro-poor policies. *Journal of Development Economics*, 117, 84-93. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.07.002>
- Kitschelt, H. (2013). *Democratic accountability and linkages project*. Durham, NC: Duke University.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 845-879. <https://doi.org/10.1177/001041400003300607>
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (Eds.). (2007). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869>
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G., & Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American party systems*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750311>
- Klingemann, H.-D. (2006). *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003* (Vol. 2). Oxford University Press, USA. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199296316.001.0001>
- Korpi, W. (2006). Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: Protagonists, consenters, and antagonists. *World Politics*, 58(2), 167-206. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0026>
- Kyriacou, A. P. (2023). Clientelism and fiscal redistribution: Evidence across countries. *European Journal of Political Economy*, 76, 102234. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2022.102234>
- Lawless, J. L., & Fox, R. L. (2001). Political participation of the urban poor. *Social Problems*, 48(3), 362-385. <https://doi.org/10.1525/sp.2001.48.3.362>
- Lax, J. R., Phillips, J. H., & Zelizer, A. (2019). The party or the purse? Unequal representation in the US senate. *American Political Science Review*, 113(4), 917-940. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000315>

- Lupu, N., & Warner, Z. (2022). Affluence and congruence: Unequal representation around the world. *The Journal of Politics*, 84(1), 276-290. <https://doi.org/10.1086/714930>
- Madsen, D., & Snow, P. G. (1991). *The charismatic bond: Political behavior in time of crisis*. Harvard University Press.
- Mathisen, R. B. (2023). Affluence and Influence in a Social Democracy. *American Political Science Review*, 117(2), 751-758. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000739>
- Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927. <https://doi.org/10.1086/261013>
- Merolla, J. L., Ramos, J. M., & Zechmeister, E. J. (2007). Crisis, charisma, and consequences: Evidence from the 2004 US presidential election. *The Journal of Politics*, 69(1), 30-42. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00492.x>
- Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1963). Constituency influence in Congress. *American Political Science Review*, 57(1), 45-56. <https://doi.org/10.2307/1950957>
- Morgan, J., & Kelly, N. J. (2017). Social patterns of inequality, partisan competition, and Latin American support for redistribution. *The Journal of Politics*, 79(1), 193-209. <https://doi.org/10.1086/687412>
- Nazareno, M., Stokes, S., & Brusco, V. (2006). Reditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 46(181), 63-88. <https://doi.org/10.2307/4151101>
- Nieto-Matiz, C., & Skigin, N. (2023). Why programmatic parties reduce criminal violence: Theory and evidence from Brazil. *Research & Politics*, 10(1). <https://doi.org/10.1177/20531680231155615>
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. (1983). Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review*, 77(1), 175-190.
- Pappas, T. S. (2011). *Political charisma revisited, and reclaimed for political science*.
- Persson, M. (2023). Who got what they wanted? Investigating the role of institutional agenda setting, costly policies, and status quo bias as explanations to income based unequal responsiveness. *Journal of European Public Policy*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2177323>
- Peters, Y., & Ensink, S. J. (2015). Differential responsiveness in Europe: The effects of preference difference and electoral participation. *West European Politics*, 38(3), 577-600. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.973260>



- Rehm, P. (2009). Risks and redistribution: An individual-level analysis. *Comparative Political Studies*, 42(7), 855-881. <https://doi.org/10.1177/0010414008330595>
- Rhodes, J. H., & Schaffner, B. F. (2017). Testing models of unequal representation: Democratic populists and republican oligarchs? *Quarterly Journal of Political Science*, 12(2), 185-204. <https://doi.org/10.1561/100.00016077>
- Rigby, E., & Wright, G. C. (2013). Political parties and representation of the poor in the American states. *American Journal of Political Science*, 57(3), 552-565. <https://doi.org/10.1111/ajps.12007>
- Rosset, J., Giger, N., & Bernauer, J. (2013). More money, fewer problems? Cross-level effects of economic deprivation on political representation. *West European Politics*, 36(4), 817-835. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.783353>
- Schakel, W. (2021). Unequal policy responsiveness in the Netherlands. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37-57. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz018>
- Schakel, W., Burgoon, B., & Hakhverdian, A. (2020). Real but Unequal representation in welfare state reform. *Politics & Society*, 48(1), 131-163. <https://doi.org/10.1177/0032329219897984>
- Solt, F. (2020). *The Standardized World Income Inequality Database, Versions 8-9* (Versión V10) [Dataset]. Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF>
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107324909>
- Swank, D. (2020). The partisan politics of new social risks in advanced postindustrial democracies: Social protection for labor market outsiders. En R. Careja, P. Emmenegger, & N. Giger (Eds.), *The European Social Model under Pressure: Liber Amicorum in Honour of Klaus Armingeon* (pp. 139-157). https://doi.org/10.1007/978-3-658-27043-8_9
- Teichman, J. (2022). Class and race in Latin America's left populist politics. *Race & Class*, 64(2), 55-74. <https://doi.org/10.1177/03063968221103073>
- Teorell, J., Torcal, M., Montero, J. R., Van Deth, J. W., & Westholm, A. (2007). *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis*.
- Urbinati, N. (2011). Representative democracy and its critics. En S. Alonso, J. Keane., & W. Merkel (Eds.), *The future of representative democracy* (pp. 23-49). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511770883.002>
- Urbinati, N. (2006). *Representative democracy: Principles and genealogy*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226842806.001.0001>

- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7>
- Warren, M. (2019). How representation enables democratic citizenship. En D. Castiglione & J. Pollak (Eds.), *Creating Political Presence. The New Politics of Democratic Representation* (pp. 39-60). Chicago: The University of Chicago Press.
- Weber, M. (2019). *Economy and society: A new translation*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674240827>
- Wlezien, C. (2017). Public opinion and policy representation: On conceptualization, measurement, and interpretation. *Policy Studies Journal*, 45(4), 561-582. <https://doi.org/10.1111/psj.12190>
- Wlezien, C. (1996). Dynamics of representation: The case of US spending on defence. *British Journal of Political Science*, 26(1), 81-103. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007420>
- Wlezien, C., & Soroka, S. N. (2016). Public opinion and public policy. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.74>

Apéndice

Representación política del apoyo a la redistribución en América Latina

Cuadro A1. Apoyo a la redistribución de ciudadanos con diferentes ingreso y redistribución. América Latina, 2008-2018

	Modelo A1	Modelo A2	Modelo A3	Modelo A4
Apoyo redistribución ingresos bajos	-1.806** (0.834)			-0.271 (1.913)
Apoyo redistribución ingresos medios		-2.334** (1.057)		-2.182 (2.375)
Apoyo redistribución ingresos altos			-2.010* (1.193)	
Efectos fijos por país	Sí	Sí	Sí	Sí
Constante	7.357*** (0.581)	7.773*** (0.758)	7.575*** (0.875)	7.853*** (0.818)
Observaciones	103	103	98	98

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

Nota: La variable dependiente es Redistribución, medida como redistribución relativa que divide la redistribución absoluta (ingreso de mercado Gini – ingreso disponible de Gini) entre el Gini de los ingresos de mercado de la base de datos SWIID (Solt, 2020). Especifico regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos por país con errores estándar robustos agrupados a nivel de país (entre paréntesis).



Cuadro A2. Apoyo a la redistribución de ciudadanos con diferentes ingreso y redistribución dependiendo de la ideología de izquierda del presidente. América Latina, 2008-2018

	<i>Modelo</i>	<i>Modelo</i>	<i>Modelo</i>
	A1	A2	A3
Apoyo redistribución ingresos bajos	-1.244 (1.573)	-0.399 (1.355)	
Apoyo redistribución ingresos medios	-1.948 (2.016)	-3.267* (1.906)	-2.942 (2.063)
Apoyo redistribución ingresos altos			-0.862 (2.044)
Presidente de izquierda	-1.131 (1.021)	-1.621* (0.950)	-1.518** (0.768)
Apoyo redistribución ingresos bajos x Presidente de izquierda	1.668 (1.481)		
Apoyo redistribución ingresos medios x Presidente de izquierda		2.509* (1.510)	
Apoyo redistribución ingresos altos x Presidente de izquierda			2.478* (1.372)
Efectos fijos por país	Sí	Sí	Sí
Constante	8.362*** (0.843)	8.720*** (0.763)	8.842*** (0.793)
Observaciones	103	103	98

Nota: La variable dependiente es Redistribución, medida como redistribución relativa que divide la redistribución absoluta (ingreso de mercado Gini – ingreso disponible de Gini) entre el Gini de los ingresos de mercado de la base de datos SWIID (Solt, 2020). Especifico regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos por país con errores estándar robustos agrupados a nivel de país (entre paréntesis).

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

Cuadro A3. Valores promedio variables dependiente e independientes

<i>País</i>	<i>Redistribución</i>	<i>Ingr. bajos</i>	<i>Ingr. medios</i>	<i>Ingr. altos</i>	<i>Pte. izquierda</i>	<i>Vínculo programa</i>	<i>Vínculo clientelar</i>	<i>Vínculo carisma</i>
Argentina	5.93 0.98	0.67 0.12	0.65 0.1	0.67 0.06	0.52 0.51	3.2 0	2.84 0.73	3.02 0.11
Bolivia	-4.85 0.94	0.5 0.09	0.45 0.09	0.43 0.08	0.55 0.51	3.46 0	3.15 0	3.67 0
Brasil	15.88 1.07	0.65 0.1	0.64 0.07	0.65 0.06	0.42 0.5	3.79 0	2.79 0	3.05 0
Chile	9.49 1.53	0.7 0.13	0.7 0.06	0.7 0.03	0.65 0.49	3.14 0.16	2.56 0.03	3 0.2
Colombia	4.01 1.39	0.64 0.11	0.62 0.11	0.64 0.09	0 0	3.09 0	3.6 0	3.67 0
Costa Rica	7.43 0.33	0.67 0.14	0.67 0.09	0.69 0.07	0.61 0.5	3.66 0.04	2.72 0.51	3.12 0.02
Ecuador	-1.96 0.84	0.58 0.11	0.55 0.09	0.52 0.11	0.65 0.49
El Salvador	-2.52 0.99	0.62 0.09	0.63 0.09	0.65 0.1	0.32 0.48	3.32 0.03	3.33 0.17	3.58 0.2

Cuadro A3

(Continuación)

<i>País</i>	<i>Redistribución</i>	<i>Ingr. bajos</i>	<i>Ingr. medios</i>	<i>Ingr. altos</i>	<i>Pte. izquierda</i>	<i>Vínculo programa</i>	<i>Vínculo clientela</i>	<i>Vínculo carisma</i>
Guatemala	4.84	0.47	0.52	0.58	0.13	3.3	3.28	3.6
	0.54	0.09	0.09	0.09	0.34	0.11	0.17	0.32
Honduras	-3.05	0.52	0.5	0.48	0.23	3.07	3.42	2.65
	0.86	0.05	0.06	0.14	0.43	0.03	0	0.03
México	3.39	0.62	0.61	0.61	0.1	3.3	3.33	2.59
	1.33	0.11	0.08	0.06	0.3	0.16	0.47	0.03
Nicaragua	8.29	0.69	0.67	0.65	0.45	3.11	4	3.22
	1.76	0.11	0.1	0.09	0.51	0	0	0
Panamá	8.16	0.59	0.57	0.55	0.39	2.53	3.47	3.55
	0.74	0.09	0.12	0.19	0.5	0.35	0.2	0.1
Paraguay	4.13	0.62	0.63	0.67	0.13	3.08	4	3.31
	4.93	0.23	0.17	0.11	0.34	0	0	0
Perú	7.76	0.53	0.53	0.55	0.32	.	.	.
	0.98	0.09	0.09	0.1	0.48	.	.	.
República Dominicana	5.97	0.69	0.7	0.73	0.03	3.58	3.92	4
Uruguay	0.82	0.09	0.07	0.05	0.18	0	0	0
	20.08	0.74	0.66	0.6	0.48	3.81	1.69	3
Venezuela	1.03	0.13	0.11	0.11	0.51	0	0	0
	1.69	0.46	0.42	0.43	0.84	3.08	3.92	4
	0.62	0.11	0.11	0.11	0.37	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP, SWIID, *Global Leader Ideology* y DALP.

Cuadro A4. Gobiernos de partidos de izquierda en América Latina siglo XXI

<i>País</i>	<i>Gobiernos de izquierda</i>	<i>Presidentes</i>
Argentina	2003-2012	Néstor Kirchner y Cristina Fernández
Bolivia	2006-2019	Evo Morales
Brasil	2003-2016	Lula da Silva y Dilma Rousseff
Chile	2000-2009	Ricardo Lagos
	2014-2017	Michelle Bachelet
Costa Rica	2014-2017	Luis Solís Rivera
Ecuador	2003-2007	Lucio Gutiérrez
El Salvador	2007-2016	Rafael Correa
	2009-2018	Mauricio Funes
Guatemala	2008-2011	Salvador Sánchez Cerén
		Álvaro Colom
Nicaragua	2007-actualidad	Daniel Ortega
Paraguay	2008-2011	Fernando Lugo
Perú	2011-2015	Ollanta Humala
Uruguay	2008-2014	José Mujica
		Tabaré Vázquez
Venezuela	1999-actualidad	Hugo Chávez y Nicolás Maduro

Fuente: Elaboración propia con datos de Herre (2023).



Referendos contra la desigualdad política: ¿por qué no funcionan? Referenda against Political Inequality: Why it doesn't Work?

Yanina Welp*



Dossier
Democracia y desigualdad

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-004-2025

Recibido: 18 de abril de 2024

Aceptado: 4 de septiembre de 2024

Resumen

La desigualdad es una de las principales causas de la creciente desafección con la democracia. Una de sus dimensiones fundamentales refiere a la capacidad de la ciudadanía para intervenir en la toma de decisiones públicas —(des)igualdad política—, capacidad que a su vez condiciona en alguna medida la de mitigar otras formas de desigualdad (económica, o la que se basa en diferencias étnicas o de género, entre otras). En este escenario, se plantea que los mecanismos de democracia directa podrían incrementar la igualdad política, se proponen unas dimensiones de análisis y se estudia la experiencia latinoamericana con especial atención a los casos más recientes en Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela (2020-2023).

Palabras clave: igualdad, legitimidad, democracia, mecanismos de democracia directa, América Latina, referendo, consulta popular.

Abstract

Inequality is one of the main causes of the growing disaffection with democracy. One of its fundamental dimensions refers to the capacity of citizens to intervene in public decision-making —political (in)equality— a capacity that, in turn, conditions to some extent the capacity to mitigate other forms of inequality (economic, ethnic and gender based). In this scenario, it is suggested that the mechanisms of direct democracy could increase political equality, some dimensions of analysis are proposed, and the Latin American experience is studied with special attention to the most recent cases in Chile, Cuba, Ecuador, Mexico, Panama, Uruguay and Venezuela (2020-2023).

Keywords: equality, legitimacy, democracy, direct democracy mechanisms, Latin America, referendum, popular consultation.

* Albert Hirschman Centre on Democracy, Geneva Graduate Institute | Yanina.welp@graduateinstitute.ch | orcid.org/0000-0002-7334-1936

Introducción

La democracia representativa funciona como un método de acceso, distribución y ejercicio del poder activado por elecciones libres, competitivas y justas en el marco del Estado de derecho. Schumpeter la describe como el sistema en que para llegar a las decisiones políticas los individuos adquieren el poder de incidir en los asuntos públicos mediante la competencia por el voto popular (Schumpeter, 2015). Para la teoría política, la democracia representativa se sustenta sobre la base de que el pueblo constituye la fuente legítima y originaria del poder político en lugar de la fuerza (autoritarismo), la herencia (monarquía absoluta) o la religión (teocracia). Este método se basa en reglas materializadas en estructuras y procedimientos estables que permiten la resolución pacífica de los conflictos garantizando, en cierta medida o a partir de unos mínimos, los derechos políticos y civiles: derecho de voto; libertad de pensamiento, palabra, imprenta; libertad de organización y asociación, etc. En la práctica, la democracia se organiza en instituciones con legitimidad de origen (la elección de representantes para el parlamento, por ejemplo) y legitimidad derivada (los miembros de las cortes constitucionales, que son electos por el parlamento, por citar un caso).

Aun si se considera a la democracia *solo* como un método puede alegarse que existe un fundamento normativo —el valor intrínseco de la igualdad entre seres humanos— y una expectativa performativa basada en los resultados esperados. Esto es, se espera que si el sistema representa y articula intereses plurales se gobernará en beneficio de las mayorías (Dahl, 2007). Así, el bienestar general sería resultado de esta *igualdad de condiciones* para el ejercicio de los derechos políticos. En este marco, los teóricos de la deliberación otorgan una superioridad epistémica a la toma de decisiones consensuadas y deliberadas. Es ahí donde emerge una de las principales críticas a las democracias contemporáneas: funcionarían mal por los déficits que enfrentan unos procesos de toma de decisiones excluyentes y que no promueven el debate razonado (Gargarella, 2021; Sahui, 2024). La desigualdad política sería una de las principales fuentes tanto del desencanto producido por la democracia como de su mal desempeño.

Es evidente que incluso una definición muy mínima de democracia aparece como maximalista al ser confrontada con los regímenes existentes. Para que el sistema político funcione *democráticamente*, ciudadanas y ciudadanos deberían poder formular sus preferencias, expresarlas y lograr que sean consideradas por igual sin discriminaciones. En la práctica, estos tres aspectos están atravesados por la desigualdad: desigualdad en el acceso a la educación que condiciona la capacidad de formular preferencias; desigualdades varias en las capacidades y posibilidades de expresarlas, y aún mayor desigualdad a la hora de que sean conside-

radas sin discriminaciones. Frente a estas limitaciones, en las últimas décadas se ha impulsado la introducción de instituciones de participación ciudadana entre las que los mecanismos de democracia directa (MDD)¹ aparecen como los más poderosos para otorgar voz y voto a la ciudadanía (Altman, 2022; Lissidini, 2021; Ruth *et al.*, 2017). Este artículo se plantea dos objetivos, elaborar teóricamente sobre la contribución que algunos MDD pueden hacer a la igualdad política, y medir el desempeño en prácticas recientes en América Latina.

El texto se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se repasan las características de las democracias representativas latinoamericanas para dar un marco al discurso que pide su apertura; luego, se resumen las expectativas puestas sobre los MDD considerando las dimensiones en que los mismos podrían incrementar la igualdad política. A continuación, se procede al estudio de la experiencia con los MDD en América Latina en perspectiva comparada (se analiza la regulación y las prácticas) con especial atención a las iniciativas ciudadanas de referendo, y a partir del análisis de los casos más recientes en el periodo 2020-2023, esto es, Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, incluyendo así regímenes democráticos y a una autocracia electoral, como Venezuela, y una autocracia cerrada, como la cubana. Se cierra con unas conclusiones.

Diagnóstico: instituciones e inclusión

Desde fines de la década de 1970, la restauración de la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos desplazó a los regímenes autoritarios que habían dominado la escena en los años previos.² Entrada la década del noventa, la mayoría de los países de la región había atravesado procesos de apertura y transición, con la marcada excepción de Cuba (Gratius & Mongan, 2023). Sin embargo, la hegemonía de unos procesos electorales medianamente competitivos y justos para organizar el acceso al poder político no ocultó la notable debilidad que enmarcaba el ejercicio de ese poder. Esta debilidad se manifiesta, por un lado, en la exigua capacidad de los sistemas políticos para gestionar el

¹ Dada la diversidad en las denominaciones que se encuentran en las constituciones y leyes, aquí se usa de forma indistinta la referencia a MDD, referendos y consultas populares. Al aludir a los activados por la ciudadanía se trata de las “iniciativas ciudadanas de referendo” (“desde abajo”), que contrastan con las activadas por las autoridades (“desde arriba”).

² Nótese que un grupo de países vivieron bajo el yugo prolongado de dictaduras (de forma continuada, como en Chile, o con alternancias cívico-militares, como en Argentina), mientras otro grupo de países vivió durante esa etapa formas diferentes de violencia y crisis institucional, ya por el enfrentamiento de grupos civiles armados y militares y la puja violenta entre partidos o facciones civiles, o por la imposición de un partido único en el poder, como en México.



conflicto sin poner en crisis a las mismas instituciones.³ Y, por otro, explica el surgimiento de liderazgos populistas en una vasta zona del mundo caracterizada por la pobreza, la desigualdad social y las prácticas políticas clientelares (Valdés-Ugalde, 2023; Welp, 2022; Ruth-Lovell, 2018). Para 2024, ha aumentado la presencia de redes criminales, la insatisfacción ciudadana con el estado de cosas y el rechazo hacia la política representada por los partidos y congresos.⁴ Identificar las causas de la situación actual conduce a pensar alternativas para su resolución.

Tres dimensiones permiten analizar la institucionalización del poder político: el monopolio de la violencia y el ejercicio del poder en manos de autoridades electas; las capacidades estatales para gestionar en el territorio e implementar esas decisiones, y el pacto sociopolítico que legitima el funcionamiento del sistema. Sobre la primera, con el desplazamiento de los militares las elecciones pasaron a ser el mecanismo de acceso al poder para partidos y/o movimientos en procesos competitivos y aceptablemente justos. Esto se consiguió, aunque posteriormente hubo retrocesos —manifestados en el avance de los militares en posiciones de control político y gestión de empresas del Estado—, en especial en países como Venezuela y Brasil.

Una extensa producción académica se ocupa de la relación entre democracia y Estado. Mientras unos suponen que no puede haber democracia sin Estado, esto es, que un Estado centralizado debe preceder a la democratización, otros autores han señalado que el Estado y la democracia pueden construirse en un proceso de refuerzo mutuo (Mazzuca & Munck, 2014). Los Estados patrimonialistas latinoamericanos pusieron límites a la expansión de derechos políticos y económicos, o al menos a su ejercicio efectivo. Esto mostraría que no es la debilidad de las capacidades estatales, sino la tensión originaria entre los ideales del pluralismo y la competencia democrática, versus los acomodos a los que los principales actores con poder fueron llegando, lo que limitó y limita las posibilidades tanto de la democratización como del mismo fortalecimiento del Estado. Los déficits serían originados, en consecuencia, por la desigualdad política.

Salvo contadas excepciones (como Argentina⁵), las transiciones latinoamericanas fueron resultado de pactos entre la élite saliente y nuevos grupos

³ Sin embargo, a la vez, las “presidencias interrumpidas” no han derivado en cambios de régimen sugiriendo una nueva fase de *impasse* (Llanos & Marsteinredet, 2022).

⁴ Véanse los dossiers de *LASA Forum* 53(4), “Criminal governance in Latin America: emerging agendas”, editado por David Smilde y Camilo Nieto-Matiz; y *LASA Forum* 54(2), “El futuro de la democracia”, editado por Yanina Welp y Héctor Briceño.

⁵ Por cierto, a causa del fallo en el cálculo electoral de unos militares que daban por hecho el triunfo del peronismo, que no se dio. Triunfó Raúl Alfonsín que había prometido juzgar a los militares y efectivamente lo hizo.

de poder. En muchos países (Colombia y Venezuela, El Salvador, Chile), estos acuerdos no solo supusieron garantías para los militares sino también una configuración del poder con grupos excluidos deliberadamente (partidos prohibidos, como ocurrió en Colombia durante décadas) o con mecanismos que impidieran su desplazamiento del ejercicio del poder (como muestra especialmente el sistema binominal en Chile, derogado durante el gobierno de Michelle Bachelet y vigente hasta 2018) (Heiss, 2020). Un talón de Aquiles es, entonces, el choque entre los intereses de unas élites que se ubican en el poder y buscan por diferentes mecanismos el cerramiento de la competencia para conservar su posición, en casos extremos, en una sola persona o partido (situaciones en que se produce un nuevo tránsito hacia el autoritarismo como ocurrió en Nicaragua y Venezuela) y en casos intermedios en una élite que se va desconectando y dejando de representar a la ciudadanía (Chile hasta las movilizaciones de 2019). Fragilidad y fragmentación de un lado, concentración autoritaria del otro y en medio la creciente insatisfacción e incapacidad de responder a las demandas de una ciudadanía cada vez más insatisfecha e impaciente.

La igualdad política es un ideal que, siguiendo a Dahl (2004, 2007), se fundamenta en un juicio moral respecto del cual todos los seres humanos son de igual valor intrínseco y que los bienes o intereses de cada persona deben ser dados a igual consideración. En la misma línea de razonamiento, se asume que entre adultos ninguna persona está categóricamente mejor calificada que otras para gobernar de suerte tal que deba otorgársele una autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado. Pero más allá de limitar el poder de los representantes, es posible pensar (y algunos sistemas políticos lo hacen) en la ampliación de las posibilidades de la ciudadanía para decidir. Esto es lo que pueden hacer algunos mecanismos de participación ciudadana con el potencial de paliar las limitaciones que enfrentan sistemas políticos caracterizados como excluyentes (Valdés-Ugalde, 2023; Welp, 2022).

El estudio de Altman (2022) ha profundizado en los aspectos en que los MDD que puede activar la ciudadanía generan efectos directos e indirectos que fortalecen la democracia (véase el capítulo 6, “¿Por qué adoptar la democracia directa? Mucho más que una simple votación”). Altman señala que “a pesar de que dichos mecanismos son instituciones mayoritarias por excelencia, de forma paradójica también generan el consenso amplio”. Incentivos a contar con información e intervenir, mayor control, incentivos a generar consensos. Estas son lecciones bien documentadas de las experiencias uruguaya y suiza. A continuación, se proponen las condiciones en que los mecanismos de democracia directa podrían contribuir a incrementar la igualdad política por la vía de la inclusión.



Mecanismos de democracia directa e igualdad política

Definición y clasificación

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son instrumentos que permiten a la ciudadanía tomar decisiones políticas directamente en las urnas. Se clasifican según el origen de la convocatoria: referendo obligatorio, referendo de autoridades (“desde arriba”, o *top down*) y referendo o iniciativa ciudadana (“desde abajo”, o *bottom up*) (Altman, 2022; Lissidini, 2021). Estos mecanismos otorgan un rol activo a la ciudadanía como *veto player* (Hug & Tsebelis, 2002) y/o también como creador de agenda (Serdült & Welp, 2012).

Las frecuentes activaciones “desde abajo” para promover o resistir reformas en Uruguay, los cíclicos referendos impulsados por el presidente en Ecuador o activaciones atípicas como el referendo para ratificar la reelección presidencial en Bolivia en 2016, el plebiscito por la paz en el mismo año, y la consulta anticorrupción de 2018 en Colombia, o los frustrados intentos de activar una revocatoria contra el presidente Nicolás Maduro en 2016 y 2022, en Venezuela, sugieren que los actores políticos latinoamericanos (autoridades, partidos y ciudadanía) han incorporado los mecanismos de democracia directa a la arena de disputa para definir los asuntos públicos, aunque no siempre con buenos resultados. La introducción legal de estas instituciones se hizo con el argumento de que podrían corregir déficits de las democracias representativas dando voz y voto a la ciudadanía. Existe una abundante cantidad de estudios que se ha centrado en tipologías de referendos y en sus funciones políticas. Respecto a las tipologías, además del promotor, se considera si son vinculantes o consultivos y si son reactivos (para ratificar o rechazar una ley o reforma constitucional) o proactivos (para impulsar un cambio constitucional o legislativo) (Uleri, 2002; Durán & Martínez, 2012; Breuer, 2007).

Los referendos obligatorios y los activados por la ciudadanía se consideran potencialmente mejor preparados para fortalecer déficits democráticos (porque abren la agenda y otorgan a la ciudadanía un poder de veto que incentivaría la ampliación de la arena política y el rendimiento de cuentas), mientras que los activados por el presidente son los más riesgosos al tensar el sistema y en numerosas ocasiones ser instrumentos en manos de líderes populistas (Ruth-Lovell & Welp, 2024). No solo el actor que los impulsa, sino también su posición de poder y objetivo condiciona la capacidad de los MDD para incrementar la igualdad política. Esto se explora en el siguiente apartado y se sintetiza en el que prosigue.

Funciones políticas de los mecanismos de democracia directa

El análisis inductivo de Bjørklund (1982) para los países nórdicos —donde se regulan los referendos facultativos activados por las autoridades— identifica tres funciones políticas del referendo: i) es un arma de la minoría, cuando los perdedores en el parlamento deciden continuar la lucha a través de una consulta popular; ii) es un instrumento de mediación, cuando un gobierno, partido o coalición está dividido ante una cuestión y recurre a la consulta para resolver el conflicto y salvar la unidad del grupo, y iii) es un *lightning rod* (pararrayos), cuando a través de una consulta popular se intenta resolver un tema especialmente sensible. Otros estudios de caso, como el israelí (Rahat, 2009), el británico (Qvortrup, 2006) o el francés (Morel, 2001), son adaptaciones del de Bjørklund que se basan en la intención de apelar al referendo para evitar la ruptura del partido en el gobierno, para legitimar decisiones (incluyendo las consideradas como políticamente obligatorias por su relevancia, por ejemplo, los acuerdos con la Unión Europea que implican cesión de soberanía) y/o para continuar la lucha perdida en el parlamento a través de la consulta popular. Todas estas categorías dan cuenta de la ampliación de la arena de debate político para la inclusión de la voluntad popular en la toma de decisiones más allá de las elecciones convencionales de autoridades, y también muestran el potencial de estos mecanismos para evitar rupturas partidarias. Es en este sentido que el electorado se convierte en un poder moderador en las disputas, y adquiere mayor capacidad de incidencia. Como en una elección convencional de autoridades, su buen funcionamiento depende de la disponibilidad de información completa y suficiente y de un proceso justo.

Un análisis de iniciativas ciudadanas de referendo (MDD “desde abajo”) a nivel global agrupa estas prácticas en torno a tres funciones: a) concentración de poder, cuando los activan organizaciones afines al gobierno bajo la iniciativa de este; b) competencia entre partidos, cuando las activan los partidos de oposición, y c) empoderamiento ciudadano, cuando las activan los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil (Serdült & Welp, 2012). Mientras los primeros dan cuenta de usos negativos, dirigidos a otorgar más poder a actores ya poderosos (y en este sentido su orientación es a limitar mediante el referendo la igualdad política), los segundos permiten canalizar institucionalmente conflictos (confrontado con la experiencia latinoamericana de mediados del siglo xx, darían el poder moderador a la ciudadanía y no a los militares), y los terceros tendrían un efecto directo aumentando la igualdad política y acercando las preferencias de votantes y representantes.

Un análisis de Welp & Ruth (2017) de los referendos activados “desde arriba” y “desde abajo” en América Latina considera las funciones atribuidas al mecanismo con base en su diseño institucional (“cambiar o defender el equilibrio



institucional” y “promover o evitar políticas públicas”) y la posición de poder del actor que los impulsa: si este actor es un *veto player* en un gobierno mayoritario o en un gobierno dividido o si es un actor minoritario sin poder en el proceso legislativo.⁶ Un *veto player* es definido como un actor cuyo acuerdo es indispensable para introducir un cambio legislativo o institucional (Tsebelis, 2002; Hug & Tsebelis, 2002). Esto refiere específicamente al poder otorgado por la posición institucional (controlando el ejecutivo, ambas o alguna de las cámaras). Así, una oposición que cuente con fuerte respaldo de la población, pero solo con una minoría parlamentaria no es un *veto player*, a menos que pueda adquirir dicho poder activando un referendo. Por eso los referendos activados por actores minoritarios tienen el potencial de incrementar la igualdad política, porque otorgan esta capacidad ampliando la arena de disputa político-institucional con base en reglas claras y legitimadas por el electorado.

Efectos directos e indirectos sobre el sistema político:
¿más igualdad política?

Volviendo a Dahl (2007), la existencia de una democracia representativa presupone que la ciudadanía —los adultos con capacidad de ejercer sus derechos políticos— poseen un cuerpo de derechos fundamentales, libertades y oportunidades que incluyen: el derecho a votar en la elección de funcionarios en elecciones libres y justas; el derecho a competir por cargos electivos; el derecho a la libre expresión; el derecho a formar y participar en organizaciones políticas independientes, incluyendo partidos políticos; el derecho al acceso a fuentes de información independientes; derechos a cualesquiera otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para la operación eficaz de las instituciones políticas de democracia en gran escala. Las instituciones necesarias para satisfacer estos criterios incluyen a su vez que la participación sea efectiva, que haya un control sobre la agenda, la comprensión ilustrada y la igualdad de voto (Valdés-Ugarte & Salazar Elena, 2015).

Aunque Dahl prestó más atención a algunas propuestas deliberativas que a los mecanismos de democracia directa (Dahl, 2004), al señalar ideales a los que podría aspirar un sistema político enuncia aspiraciones a las que referendos e iniciativas podrían contribuir con mayor eficiencia. Las listamos a continuación:

⁶ Combinando ambas categorías se identifican seis funciones políticas del referendo: legitimación de poder, delegación de decisiones, lucha de poder, lucha sobre políticas públicas, empoderamiento institucional, y empoderamiento político. Las dos últimas son las claramente vinculadas con actores políticos minoritarios y/o de la sociedad civil (para más detalles, véase Ruth & Welp, 2017).

1. *Información previa*: antes de que una política sea adoptada, todos los miembros del demos tendrán iguales y efectivas oportunidades para hacerles saber a los demás sus puntos de vista sobre cuál debería ser la política.
2. *Participación en la toma de decisiones*: llegado el momento de la toma de decisión, todo miembro tendrá una igual y efectiva oportunidad para votar, y todos los votos serán contados como iguales.
3. *Debate de alternativas*: dentro de un tiempo razonable, cada miembro tendrá igual y efectiva oportunidad para aprender sobre las políticas alternativas relevantes y sus probables consecuencias.
4. *Poder de agenda*: el demos tendrá la exclusiva oportunidad de decidir cómo, y si sus miembros los eligen, qué asuntos serán puestos en la agenda. De este modo el proceso democrático requerido por las tres características precedentes nunca se cerraría. Las políticas estarán siempre abiertas a cambio por el demos, si este así lo decidiera.
5. *Derecho a la participación activa, efectiva e informada*: todos los miembros del demos tendrán los derechos completos que están implícitos en los primeros cuatro criterios: derecho a la efectiva participación; derecho a la igualdad del voto; derecho a la oportunidad de acceder a una ilustrada comprensión de los temas, y derecho a participar, ejerciendo el control final sobre la agenda (Dahl, 2004).

Tabla 1. El aporte potencial de los MDD a la igualdad política

Principios de Dahl	MDD que contribuyen a su consecución. Condición: respeto al pluralismo y libertades fundamentales.
1) Información previa	Todos los MDD incentivan a adquirir información. La existencia de mecanismos reactivos en manos de la ciudadanía incentiva la búsqueda de consensos durante la elaboración legislativa (para evitar el referendo).
2) Participación en la toma de decisiones	Todos los MDD. La regulación de mecanismos obligatorios y reactivos incentiva a los actores políticos a informar y convencer incluso cuando cuentan con mayorías, ya que el voto popular podría vetar sus decisiones.
3) Debate de alternativas	Los referendos binarios permiten decidir sobre dos alternativas. Las iniciativas ciudadanas y en particular los referendos multinivel tienen el potencial de ampliar el debate de alternativas.
4) Poder de agenda	Los mecanismos proactivos y activados "desde abajo" por actores sin presencia en el gobierno o el congreso amplían el poder de agenda de la ciudadanía.
5) Derecho a la participación efectiva e informada	Solo los mecanismos activados "desde abajo" por actores sin presencia en el gobierno o el congreso adquieren poder de agenda y veto a través de iniciativas populares proactivas y reactivas.

Fuente: Elaboración propia.

Los referendos en contextos democráticos, en general, abren la arena política y generan incentivos para contar con mayor información —en este sentido sus requisitos son similares a los de una elección convencional—. Si un sistema político cuenta con referendos obligatorios para la ratificación de reformas constitucionales o con referendos derogatorios que permitan vetar



leyes, será más probable alcanzar los ideales señalados por Dahl en la medida en que sabiendo que esta instancia puede activarse habrá más incentivos en el sistema político para informar y defender posturas: más información, más instancias de debate y una arena adicional para la toma de decisiones. Es decir, no se trata solo ni centralmente de incrementar la participación, sino de crear incentivos para la agregación de intereses y el debate público. No se propone que todas las decisiones deban ser sometidas a referendo sino que las particularmente relevantes sean ratificadas por la ciudadanía obligatoriamente —reformas constitucionales, como ocurre en Suiza y Uruguay— y que la ciudadanía pueda proponer y vetar legislación en el marco de unas reglas bien definidas para guiar los procesos (Ruth *et al.*, 2017; Morel & Qvortrup, 2017). La *posibilidad* de activar una instancia adicional produce incentivos positivos en el sistema político, acercando posiciones entre representados y representantes y dando lugar a mayor control.

En suma, lo que los estudios de Altman (2022), Lissidini (2015, 2021), Lissidini *et al.* (2014), Ruth *et al.* (2017) y otros muestran es que la disponibilidad de MDD activables por la ciudadanía amplía la arena política, fortalece el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, incentiva el consenso y aporta incentivos para que la ciudadanía, o al menos algunos grupos de interés —en particular movimientos sociales, sindicatos, grupos de la sociedad civil que tienen menos acceso a formas de *lobby*—, se mantengan alertas y activos. Por esto pueden tener incidencia directa incrementando la igualdad política. Pero no solo en estos casos puede aumentar la información y capacidad de intervenir en la toma de decisiones. De forma más limitada pero también relevante, los referendos activados “desde arriba” por las autoridades, como señalan los trabajos de Bjørklund (1982), Rahat (2009), Qvortrup (2006) y Morel (2001), dan voz a la ciudadanía —no es menor señalar que todos estos trabajos se centran en sistemas parlamentarios—. Sin duda, estos instrumentos también pueden servir a liderazgos autoritarios para impulsar transformaciones institucionales en su propio beneficio (Ruth & Welp, 2017, 2024). Por esto, para el análisis del desempeño de estos mecanismos importa tanto el (i) diseño institucional y (ii) quien los active, como (iii) el contexto en que son activados.

Análisis

El estudio que se presenta en este apartado se basa en el análisis de la regulación latinoamericana y de las prácticas (intentos de activación, votos y resultados). Para ambos se recurre a una base de datos de elaboración propia que registra los MDD regulados en el nivel nacional en países de la región desde

1980 y los ejercicios. El análisis se centra en las activaciones más recientes, en tanto que los datos primarios —de organismos electorales y la base de datos del Centre for Research on Direct Democracy, www.c2d.ch— se complementan con los estudios de Lissidini (2021) para el caso uruguayo, Raventós (2020) para el costarricense, la compilación de Gratius & Mongan (2023) y Chaguaceda & Peña Barrios (2023) para el cubano, Sandoval (2020) para el mexicano y el análisis de Tuesta & Welp (2020). Los principales objetivos del enfoque normativo son identificar la medida en que estos mecanismos están incorporados a la regulación y en que la ciudadanía puede activarlos de forma efectiva —países que los incorporan y aspectos procedimentales—. El análisis empírico se divide en dos partes: la primera se centra en las prácticas recientes de activación “desde abajo” y la segunda en las consultas registradas en el periodo 2020-2023 para observar si han operado para incrementar la igualdad política —aportando más información y permitiendo la intervención de la ciudadanía en la definición de asuntos públicos—. Finalmente, la tabla 6 sintetiza los resultados de ambos análisis.

Perspectiva normativa

La tabla 2 registra la regulación de los MDD según quién puede activarlos y el año de introducción. Los países en que no se han regulado ni los referendos obligatorios ni los iniciados por la ciudadanía son Argentina, Brasil y Chile. Con contadísimas excepciones —Chile, que mantiene la Constitución de 1980; Panamá y Uruguay que hicieron reformas antes de la tercera ola democratizadora y no las han modificado en lo tocante a los MDD—, estos mecanismos han sido incorporados o ampliados con la restauración de la democracia o posteriormente (véase la última columna). En general, las autoridades —ejecutivos y una mayoría o minoría parlamentaria— cuentan con la capacidad de convocarlos. Sin embargo, la historia latinoamericana muestra que la regulación no es indispensable para que los active el presidente —hubo consultas populares pese a no estar reguladas en Argentina, en 1984; Venezuela, en 1999 (no regulado para el cambio constitucional); Perú, en 2018, o Chile, en 2019, donde en distintas circunstancias se aprobaron procedimientos específicos para habilitar las convocatorias—. En los países con regulación que faculta a las autoridades, las variaciones en los procedimientos habilitados son considerables. Por ejemplo, en Uruguay el presidente no puede activar una consulta popular pero sí puede hacerlo una minoría parlamentaria. En Argentina, el presidente puede convocar una consulta pero esta solo será vinculante si cuenta con el acuerdo del Congreso (véase Lissidini, 2015; Ruth & Welp 2017, 2024).



Tabla 2. Mecanismos de democracia directa en América Latina

País	Tipo de mecanismo			Año de introducción/ ampliación
	Obligatorio	"Desde abajo", por firmas	"Desde arriba", por las autoridades	
Argentina	No	No	Sí	1994
Bolivia	Sí	Sí	Sí	2004, 2009
Brasil	No	No	Sí	1988 (1998)
Chile	No	No	Sí	1980
Colombia	No	Sí	Sí	1991 (1994)
Costa Rica	No	Sí	Sí	2002 (2006)
Cuba	No	No	Sí	2019
Ecuador	No	Sí	Sí	1967, 1979, 1998, 2008
El Salvador	Sí*	No	No	1983
Guatemala	Sí*	Sí	Sí	1993
Honduras	No	Sí	Sí	2004, 2013
México	No	Sí	Sí	2012, (2019, 2021)
Nicaragua	No	Sí	Sí	1987 (1996, 2000)
Panamá	Sí	No	No	1972
Paraguay	Sí	No	No	1992 (1996)
Perú	Sí*	Sí	No	1993
R. Dominicana	Sí	Sí	No	2010
Venezuela	Sí	Sí	Sí	1961, 1999
Uruguay	Sí	Sí	Sí	1967

* Si bien se regula el referendo obligatorio es para casos muy específicos y/o puede eludirse. En la columna final, los paréntesis diferencian la introducción constitucional (fuera del paréntesis) de las ampliaciones normativas por vía legislativa.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las iniciativas ciudadanas, reguladas en una docena de países, existe una gran variación en lo que hace al procedimiento: su objeto —cambio constitucional, veto de leyes o ambos con procedimientos diferentes, como ocurre en Uruguay—; si requiere o no aprobación del Congreso, el número de firmas o el periodo de recolección de las mismas, entre otros (véase la tabla 3 para una selección de casos). Por ejemplo, en Uruguay una iniciativa de reforma constitucional requiere de 10% de firmas mientras que un referendo derogatorio de 25%. Por otra parte, como mecanismo para resolver el procedimiento de validación de firmas existe la figura del prerreferendo, activable para consultar sobre si la consulta debe proceder o no (para una discusión crítica, véase Lissidini, 2021). Otras restricciones al ejercicio de los sí “desde abajo” refieren a las “prohibiciones genéricas substantivas” (“leyes que restrinjan los derechos”) y de “asuntos o materia prohibida” (electoral, presupuestaria, etc.). En estos casos, la autorización de proceder con una iniciativa se considera indebida porque requiere de evaluaciones sobre las consecuencias prácticas de las leyes, una evaluación que en abs-

tracto siempre es difícil de realizar y se presta a arbitrariedades, lo que se complica aún más en sistemas judiciales con tribunales constitucionales que ejercen el control previo y concentrado de constitucionalidad (Linares & Welp, 2019).

Tabla 3. Diseños institucionales de las iniciativas ciudadanas de referendo en seis países

Colombia (1991)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional, y materia legislativa (proactiva y reactiva) <i>Firmas:</i> 5% agenda -10 ref%. <i>Plazo:</i> s/p reactiva; 12 meses proactiva <i>Materias prohibidas:</i> Muy restrictiva, con prohibiciones genéricas sustantivas ("afecten relaciones internacionales, orden público"). <i>Quorum:</i> 33% del padrón
Costa Rica (2002-2006)	<i>Objeto:</i> Materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 5% <i>Plazo:</i> 9 meses <i>Materias prohibidas:</i> Restrictiva, sin prohibiciones genéricas sustantivas. <i>Quorum:</i> 30/40% del padrón
Ecuador (2008)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 8% constitucional. 5% legislativa. <i>Plazo:</i> s/p <i>Materias prohibidas:</i> Poco restrictiva, con prohibición genérica sustantiva ("que afecte gasto público") <i>Quorum:</i> No
México (2012)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 2% <i>Plazo:</i> Desde 1/09 de 2o año Legislatura hasta 15/09 previo a la jornada electoral federal (1 año). Art. 13 LFCE. <i>Materias prohibidas:</i> Muy restrictiva, con prohibiciones genéricas sustantivas ("que afecte ingresos y egresos del Estado"). <i>Quorum:</i> 40% del padrón
Perú (1993)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 10%. <i>Plazo:</i> s/p <i>Materias prohibidas:</i> Poco restrictiva, con prohibición genérica sustantiva ("que suprima o restrinja DDHH"). <i>Quorum:</i> 30% del padrón
Uruguay (1967)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva y reactiva) <i>Firmas:</i> 10% constitucional. Derogatoria 25%. <i>Plazo:</i> No (constitucional) 5 meses (derogatorio) <i>Materias prohibidas:</i> Poco restrictiva, sin prohibiciones genéricas sustantivas. <i>Quorum:</i> Constitucional 35%, derogatoria sin quórum

Fuente: Elaboración propia basada en Linares & Welp (2019).

La imposición de umbrales muy elevados —esto es lo que sucede en Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay en cuanto a las iniciativas ciudadanas de referendo derogatorio—, que se requiera la autorización del congreso o que el procedimiento no esté claro (Perú, Colombia, Ecuador), cupos muy limitados (Costa Rica, donde solo se puede presentar de una a tres iniciativas por periodo), o prohibiciones muy generales (México en la regulación de 2012, o Colombia), pueden verse como un obstáculo a la contribución que los MDD puedan hacer para incrementar la igualdad política. Adicionalmente, en muchos casos las iniciativas chocan con un muro de restricciones formales y sustantivas de admisibilidad antes de iniciar la recogida de firmas o durante la etapa de recogida de firmas —por ejemplo, Costa Rica (Raventós, 2020)—. En otras situaciones las iniciativas pasan la admisibilidad o alcanzan las firmas requeridas, pero antes de ser convocados los referendos chocan con el control de constitucionalidad de la corte suprema (México, Ecuador).



Desempeño de los mecanismos de democracia directa “desde abajo”

Estudios previos han dado cuenta de la preeminencia del poder ejecutivo en la activación de consultas populares mientras la activación por recolección de firmas enfrenta numerosos obstáculos que con contadísimas excepciones impiden que las consultas lleguen a ser votadas. El análisis actualizado del periodo 2000-2023 confirma que se mantiene esta tendencia. En 22 ocasiones, en siete países, se completó el proceso de recolección de firmas.⁷ Nueve de ellos ocurrieron en Uruguay y fueron votados. De los restantes trece se llegaron a votar apenas cuatro (Colombia 2018, Ecuador 2023, Perú 2010 y Venezuela 2004). Especial es el caso de Venezuela en donde en tres ocasiones se activó la revocatoria presidencial y en las dos más recientes fue bloqueada por trabas *ad hoc* derivadas de la cooptación gubernamental de las instituciones de control (Welp & Whitehead, 2020). Para detalles, véase la tabla 4.

Tabla 4. Activación o intento de activación de MDD “desde abajo” (2000-2023)*

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Tema</i>	<i>Promotor</i>	<i>Estado</i>
Colombia	2009	Introducir legislación: el agua como derecho fundamental	Sociedad civil	Archivada
	2018	Introducir legislación: consulta anticorrupción	Partidos políticos minoritarios y sociedad civil	Votada, no pasó el umbral
Costa Rica	2007	Vetar decisiones: contra el ALCA	Sociedad civil	Archivada
Ecuador	2013	Vetar decisiones: contra la explotación de petróleo en el Yasuní	Sociedad civil	Archivada
	2023	Vetar decisiones: contra la explotación de petróleo en el Yasuní	Sociedad civil	Votada, aprobada
México	2014	Introducir legislación: reforma energética (presentado a diputados)	Partido político (PRD)	
	2014	Introducir legislación: reforma energética (presentado al senado)	Partido político (PRD)	Firmas reunidas, canceladas (todas fueron declaradas inconstitucionales)
	2014	Introducir legislación: reforma energética (presentado a senado)	Partido político (MORENA)	
	2014	Introducir legislación: salario mínimo	Partido político (PAN)	

⁷ Hubo países en donde se anunció esta posibilidad, pero no se produjo ninguna iniciativa formal y por tanto no se consideran. Un ejemplo es Bolivia en 2016, cuando una organización política afín al Movimiento al Socialismo (MAS) propuso recoger firmas para pedir el cambio constitucional que habilitase la reelección de Evo Morales. Finalmente, el cambio se produjo por vía parlamentaria y se convocó una consulta obligatoria, de ratificación constitucional, que fue rechazada en las urnas (Tuesta & Welp, 2020).

Tabla 4

(Continuación)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Tema</i>	<i>Promotor</i>	<i>Estado</i>
Perú	2010	Vetar decisiones: recuperación fondos Fonavi	Organizaciones de la sociedad civil	Votada
	2003	Derogar legislación: Ley de ANCAP (desregulación del monopolio de la gestión del petróleo)	Sindicatos y partido de oposición (Frente Amplio) (izquierda)	Votada, aprobada (se deroga la ley)
	2004	Introducir legislación: el agua como derecho fundamental	Sociedad civil (izquierda)	Votada, aprobada, la legislación entra en vigor
	2009	Introducir legislación: voto desde el exterior	Partido de oposición (Frente Amplio) (izquierda)	
	2009	Vetar legislación: ley de inmunidad (evita juicios a militares)	Partido minoritario y sindicatos (izquierda)	Votada, rechazada
Uruguay	2013	Referendo "vía rápida" contra el aborto	Grupos pro vida, P. Colorado y Nacional (derecha)	Votada, no se alcanza el umbral
	2014	Iniciativa legislativa: bajar la edad de imputabilidad penal	Líderes del Partido Nacional (derecha)	Votada, no logró la adhesión requerida
	2019	Reforma constitucional para derogar obligatoriedad de inclusión financiera	Cámara de empresarios, jubilados, etc.	
	2019	Referendo vía rápida, para derogar la Ley Integral Trans	Partidos de derecha	Votada, no se alcanza el umbral
	2022	Referendo para derogar la Ley de Urgente Consideración	Sindicatos y Frente Amplio (izquierda)	Votada, rechazada (sigue en vigor)
	2004	Revocatoria presidente Chávez	Oposición y sociedad civil	Votada, confirmado en el cargo
Venezuela	2016	Revocatoria presidente Maduro	Oposición y sociedad civil	Bloqueada
	2022	Revocatoria presidente Maduro	Oposición y sociedad civil	Bloqueada

*La tabla registra las iniciativas que completaron la recolección de firmas hayan sido votadas o no.

Fuente: Elaboración propia.

El número de intentos se amplía si consideramos las iniciativas que no completaron el proceso. En Costa Rica y Ecuador decenas de iniciativas fueron presentadas, pero no reunieron las firmas, o no avanzaron en el procedimiento al ser rechazadas por la Corte Constitucional o quedar bloqueadas por otras trabas administrativas. En México las cuatro iniciativas iniciadas en 2014 por partidos políticos consiguieron las firmas y luego fueron declaradas inconstitucionales (Sandoval, 2020). En Perú, el proceso fue el resultado de prácticamente una década de luchas por la recuperación de fondos expropiados por el gobierno de Alberto Fujimori. En Colombia, aunque la consulta de 2018 fue votada no pasó el umbral, y entonces las propuestas no tuvieron validez jurídica. En Costa Rica y Ecuador parte de los problemas derivan de la deficiente regulación analizada más arriba (Raventós, 2020; Linares & Welp, 2019; Tuesta & Welp, 2020). Uruguay emerge como un caso emblemático en el que estos mecanismos son utilizados por todos los actores con capacidad de organización, sean partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil, a menudo coordinándose entre ambos y tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político.



Análisis de los intentos de activar consultas populares más recientes

Aquí analizamos las doce activaciones de consultas populares registradas en siete países (cinco llegaron a instancia de votación y dos fueron suspendidas). Tres fueron iniciadas por la ciudadanía, tres obligatorias y seis iniciadas por las autoridades. Estos casos incluyen a Chile con los referendos que permitieron decidir sobre si procedía o no el reemplazo constitucional y el mecanismo de reemplazo en 2020 (aprobados) y de ratificación constitucional en 2022 y 2023 (rechazados ambos); Cuba (Código de las Familias en 2022); México, con las dos consultas activadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador en 2021 y 2022 (anticorrupción y de ratificación de mandato, aprobadas pero sin alcanzar el quórum); Panamá, convocada por el presidente Laurentino Cortizo por decreto en 2023 para resolver sobre un contrato minero que motivó protestas de sectores de la población (suspendida por el Tribunal Electoral); revocatoria contra Maduro en Venezuela (2022, bloqueada) y Uruguay (2022), activada por la oposición y sindicatos contra una ley del gobierno, votada y rechazada.

Tabla 5. La experiencia más reciente (2020-2023)

<i>Pais</i>	<i>Fecha</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Promotor</i>	<i>Resultado</i>
Chile	25.10.2020	Procedimiento para el cambio constitucional	Acuerdo gubernamental	Votado, aprobado el cambio por la vía de la Asamblea Constituyente
	25.10.2020	Elaboración de una nueva Constitución	Acuerdo gubernamental	Votado, aprobado el cambio constitucional
	4.09.2022	Ratificación constitucional	Obligatorio	Votado, rechazado (la nueva Constitución no entra en vigor)
	17.12.2023	Ratificación constitucional	Obligatorio	Votado, rechazado (la nueva Constitución no entra en vigor)
Cuba	25.09.2022	Código de las Familias	Obligatorio	Votado, aprobado, el Código entra en vigor
	05.02.2023	8 cuestiones de reforma constitucional	Presidente	Votado, rechazado
Ecuador	20.08.2023	Extracción de petróleo en el Yasuni	Iniciativa ciudadana	Votada, aprobada
	1.08.2021	Consulta anticorrupción ("contra los presidentes)	Presidente	Votado, aprobado (no pasa el umbral. No tiene consecuencias legales)
México	10.04.2022	Voto de confianza en el presidente	Presidente	Votado, aprobado (no pasa el umbral. No tiene consecuencias legales)
	17.12.2023	Decisión sobre contrato minero	Presidente	Suspendida
Uruguay	27.03.2022	Derogación de la Ley de Urgente Consideración	Partidos de oposición y sindicatos	Votado, rechazado
Venezuela	2022	Revocatoria de mandato de Nicolás Maduro	Partidos de oposición y organizaciones de la sociedad civil	Bloqueado

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del c2d. www.c2d.ch

En Chile, las consultas de 2020 buscaron resolver institucionalmente los conflictos generados en 2019, cuando una ola de protestas movilizó el país. La elaboración de la Constitución buscaba introducir mecanismos de participación y abrió una ventana de oportunidad para hacerlo. Sin embargo —y esto no pone en tela de juicio el procedimiento—, las dos reformas fueron vetadas y no se ha producido el cambio constitucional. En Ecuador, las consultas populares se inscriben en una tradición de activación de referendos para legitimar o intentar legitimar a gobiernos débiles. Al asumir Guillermo Lasso, este impulsó una consulta popular con la intención de legitimarse y fortalecer su poder —su partido era minoritario en la asamblea legislativa—. Así, en febrero se realizaron ocho consultas sobre cambio constitucional que fueron rechazadas. En agosto del mismo año se votó una iniciativa ciudadana para consultar sobre la explotación de petróleo en una zona colindante con el parque natural Yasuní (recuperando la que había sido bloqueada en 2013). La votación obtuvo un 59% de los votos y se estableció un periodo de un año para desmontar las infraestructuras creadas para la explotación de petróleo. Habrá que observar si se cumple con la decisión votada en las urnas.

En Cuba, la Constitución de 2019 se elaboró en un amplio proceso consultivo que a su vez fue condicionado en sus resultados por el control y filtro de los contenidos introducidos (Welp, 2020; Chaguaceda & Peña Barrios, 2023). En ese proceso, la discusión sobre el Código de las Familias que daba lugar a un debate inédito entre organizaciones religiosas, movimiento LGTBI, feministas y otras asociaciones, condujo al gobierno a trasladar la decisión a un referendo que se daría posteriormente. Se trata del que se ha registrado en este estudio y que a pesar de darse en un contexto autoritario habilita un debate inédito en la Isla y que, sin embargo, produce resultados similares a procesos participativos previos: puede haber apertura del debate (aunque los partidos están prohibidos y la oposición perseguida), pero los resultados finales son controlados y amoldados a la decisión del régimen.

México fue un caso típico de activación de una consulta popular para movilizar a las bases que ha tenido muy escasa incidencia en la definición de políticas públicas. La consulta anticorrupción y el voto de confianza sobre el presidente fueron aprobados, pero no consiguieron superar el umbral con lo que no han tenido consecuencias prácticas. En Panamá, en octubre de 2023, la aprobación legislativa en tratamiento exprés de un contrato con Minera Panamá, filial de la canadiense First Quantum Minerals, desató la protesta de la población por cuestiones medioambientales y por denuncias de corrupción. En un primer momento, el gobierno confirmó mantener la decisión tomada, pero las protestas siguieron escalando, con lo que el presidente Laurentino Cortizo anunció su voluntad de convocar el 17 de diciembre a una consulta popular para que



la ciudadanía decidiera. Este proceso fue rechazado por el Tribunal Electoral, mientras la Corte declaró inconstitucional el contrato.

En Uruguay, la recolección de firmas contra la Ley de Urgente Consideración que introdujo un gran número de reformas durante la pandemia (impulsada por el gobierno de Lacalle Pou), por un procedimiento rápido que fue rechazado por partidos de oposición y sindicatos, consiguió abrir una instancia más de debate. En la votación, la moción de la oposición fue rechazada con lo que esa ley continúa en vigor. Más allá de los resultados, lo que hace el procedimiento es abrir una instancia más para el debate y se traslada la decisión a la ciudadanía, lo que tiene numerosos incentivos positivos sobre la arena política. Finalmente, Venezuela es un caso flagrante de manipulación de los organismos de control que impidió que el referendo revocatorio fuera votado (Welp & Whitehead, 2020).

En resumen, los MDD han tenido un rol en la ampliación de la igualdad política y el debate en Uruguay, aunque sus efectos han sido limitados o muy limitados en otros casos. En Chile permitieron canalizar institucionalmente un conflicto y por ello pueden evaluarse positivamente, pero el hecho de que no exista regulación firme para activarlos limita el legado que estas experiencias puedan dejar. En Ecuador, mientras la primera consulta presidencial se inscribe en una tradición de activaciones “desde arriba”, la iniciada por la ciudadanía deja una puerta abierta que deberá ser confirmada por la implementación de la decisión tomada. En Panamá no hubo consulta, aunque la acción ciudadana en las calles logró frenar el proyecto que se iba a someter a ese instrumento. En México, el ejercicio ha sido irrelevante, y en Venezuela el bloqueo confirma la ausencia de garantías para el ejercicio de derechos políticos propio de un régimen autoritario.

Nótese que la evaluación de los casos no plantea un *ranking* de igualdad política entre países sino una medición exclusiva del rol jugado por los MDD. El rol jugado por los MDD en países que presentan una regulación limitada y ausencia de prácticas se considera “nulo”. Los países en que se considera “limitado” son aquellos en donde la normativa y experiencia previa habilita un rol (Bolivia) o en donde, a pesar de todas las deficiencias contextuales y normativas, la activación de un MDD ha hecho alguna contribución para adquirir información y debatir, como sería el caso de la consulta sobre el Código de las Familias en Cuba. La valoración se basa en efectos indirectos de la consulta activando la sociedad civil. Con variaciones entre los casos, se considera que han tenido un rol negativo en aquellos países en los que las activaciones fueron bloqueadas (Venezuela) o no prosperaron por deficiencias en la regulación. Estos casos admiten mayor debate porque por un lado pueden haber movilizado procesos de participación y debate públicos, pero, por otro, generan frustración con la democracia. Finalmente, tanto las normas como las prácticas muestran el potencial de estos mecanismos en práctica de acuerdo a la experiencia uruguaya.

Tabla 6. Los MDD según su contribución potencial y efectiva a la igualdad política 2020-2023

<i>País</i>	<i>¿Quién los puede activar?</i>	<i>Potencial incremento de la igualdad política</i>	<i>Prácticas 2020-2023</i>	<i>Rol jugado por los MDD incrementando la igualdad política</i>
Argentina	Autoridades	Limitado	No	Nulo
Bolivia	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio	No	Limitado
Brasil	Autoridades	Limitado	No	Nulo
Chile	Autoridades	Limitado	Sí	Moderado
Colombia	Autoridades y ciudadanía	Muy amplio *	Sí	Negativo
Costa Rica	Autoridades y ciudadanía	Amplio *	No	Negativo
Cuba	Autoridades	Limitado	Sí	Limitado
Ecuador	Autoridades y ciudadanía	Amplio	Sí	Moderado
El Salvador	Obligatorio	Limitado	No	Nulo
Guatemala	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio *	No	Nulo
Honduras	Autoridades y ciudadanía	Amplio *	No	Nulo
México	Autoridades y ciudadanía	Amplio	Sí	Negativo
Nicaragua	Autoridades y ciudadanía	Amplio *	No	Nulo
Panamá	Obligatorio	Limitado	No	Nulo
Paraguay	Obligatorio	Limitado	No	Nulo
Perú	Obligatorio y ciudadanía	Amplio *	No	Negativo
R. Dominicana	Obligatorio y ciudadanía	Amplio *	No	Nulo
Venezuela	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio	Sí	Negativo
Uruguay	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio	Sí	Amplio

*La categorización alude a la presencia de mecanismos en la Constitución, sin embargo, la posibilidad de activarlos queda restringida en la práctica por exigencias normativas elevadas o vacíos legales (véase la sección "Desempeño de los movimientos de democracia directa "desde abajo", más arriba).

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Un régimen político es un sistema duradero y coherente, una estructura de reglas y normas formales e informales, que regulan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados en una jurisdicción dada, normalmente un Estado soberano reconocido. Buena parte de los regímenes políticos latinoamericanos consiguieron esa estabilidad en las reglas, pero no generaron dinámicas democráticas para el ejercicio del poder político. Esto ocurre porque el Estado, en general, no se ha consolidado como un organizador de las interacciones sino como el objeto a controlar para utilizar el poder en beneficio de un grupo. La desigualdad política produce y reproduce este resultado.

La igualdad política es un valor normativo y genera expectativas sobre el desempeño del sistema. Se considera que a mayor pluralidad en la representación de intereses y capacidad de veto e introducción de temas en la agenda será más efectiva la gobernanza en función del bien común. En este marco, cabe esperar que los referendos obligatorios y los activados por la ciudadanía



permitan fortalecer déficits democráticos —porque permiten a la ciudadanía actuar como *veto player* y/o abrir la agenda, incentivando la ampliación de la arena política y el rendimiento de cuentas—. Frente a la crítica de su carácter como institución mayoritaria, los MDD pueden impulsar consensos.

La revisión de la literatura posibilita proponer que los referendos e iniciativas permiten potencialmente y en distintos grados, según el tipo de mecanismo, incrementar los procesos de diálogo previos a la aprobación de legislación y reformas constitucionales, alentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, otorgarle poder de agenda —solo los mecanismos que se pueden activar desde abajo y con carácter proactivo— y veto, y ampliar el debate. El tipo de mecanismo tiene influencia sobre estas potencialidades. Los MDD activados por los presidentes son los más riesgosos dado que tensan el sistema y en numerosas ocasiones son instrumentos en manos de líderes populistas (Ruth-Lovell & Welp, 2024). Aun así, si se respetan las condiciones para una competencia justa entre posiciones, los referendos en general podrían abrir la arena política. El análisis normativo da cuenta de que un número de países permite en teoría ampliar el poder de la ciudadanía; sin embargo, la imposición de umbrales muy elevados (Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, para las iniciativas ciudadanas de referendo derogatorio), el requisito de autorización del Congreso o la falta de claridad en los procedimientos (Perú, Colombia, Ecuador), cupos muy limitados (Costa Rica, donde no se puede presentar sino de una a tres iniciativas por periodo), o prohibiciones muy generales (México, en la regulación de 2012, o Colombia) son obstáculos a la contribución que los MDD puedan hacer para incrementar la igualdad política.

El análisis normativo se complementó con una panorámica de los intentos de activación de mecanismos desde abajo para el periodo 2000-2023. En siete países se completó el proceso de recogida de firmas para activar 22 consultas populares. Nueve ocurrieron en Uruguay y fueron votados. De los restantes trece procedimientos completados de recolección de firmas se llegaron a votar apenas cuatro: Colombia (2018), Ecuador (2023), Perú (2010) y Venezuela (2004). La lección es clara, además de los diseños institucionales, el Estado de derecho es central, como así también el que los actores con poder respeten las reglas del juego —algo que ilustra por la negativa la experiencia venezolana.

Al analizar las últimas iniciativas de referendo para el periodo 2020-2023 activados por procedimiento obligatorio o por las autoridades se observa la misma tendencia. En Chile, el procedimiento contó con todas las garantías, aunque surgieron dudas sobre la calidad de la información circulante durante las campañas. Aun así, fueron ejercicios que amplificaron un debate sobre reglas justas, aunque el cambio constitucional se haya visto frustrado. En Cuba, en un escenario autoritario, la votación del Código de las Familias fue una ven-

tana de oportunidad para un debate infrecuente en la Isla, aunque el proceso reprodujo prácticas de control desde arriba. En México, los instrumentos activados por el presidente fueron instrumentalizados y tuvieron un escaso efecto en la definición de asuntos públicos. En Panamá, la iniciativa presidencial no prosperó por el rechazo del Tribunal Electoral. Finalmente, mientras Uruguay muestra las potencialidades de estos mecanismos, Venezuela ejemplifica la manipulación por parte del gobierno que inhibe el potencial democratizador. Los referendos pueden contribuir a paliar la desigualdad política, pero, paradójicamente, solo pueden conseguirlo en sistemas en los que el Estado de derecho es fuerte. Las conclusiones no son tautológicas, por el contrario, alimentan la idea de que el motor del cambio requiere de instituciones bien diseñadas, pero que solo podrán funcionar en contextos donde la sociedad civil sea fuerte. Las intermediaciones —medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil— son fundamentales.

Referencias

- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. Siglo XXI.
- Breuer, A. (2007). Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies. *Democratization*, 14(4), 554-579. <https://doi.org/10.1080/13510340701398287>
- Brown Araúz, H., & Nevache, C. (2023). Durmiendo con el enemigo: la larga impronta del populismo en Panamá. En M. E. Casullo & H. Brown Araúz (Coords.), *El populismo en América Central la pieza que falta para comprender un fenómeno global* (pp. 39-66). Siglo XXI.
- Chaguaceda, A., & Peña Barrios, R. (2023). 17 Authoritarian participationism and local citizens' assemblies in Latin America: A cross look at three national cases. En M. Reuchamps, J. Vrydagh, & Y. Welp (Eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (pp. 227-238). Berlín/Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-019>
- Dahl, R. A. (2007). *On political equality*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2004). *Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Durán-Martínez, A. (2012). Presidents, parties and referenda in Latin America. *Comparative Political Studies*, 45(9), 1159-1187. <https://doi.org/10.1177/0010414011434010>



- Gargarella, R. (2020). *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Giannareas Gill, J. (2020). Los demonios de la democracia panameña. En F. Tuesta Soldevilla & Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp. 93-130). PUCP.
- Gratius, S., & Mongan, M. (2023). *El futuro de la Cuba postrevolucionaria*. Tecnos.
- Heiss, C. (2020). *¿Por qué necesitamos una nueva constitución?* Aguilar.
- Hug, S., & Tsebelis, G. (2002). Veto players and referendums around the world. *Journal of Theoretical Politics*, 14(4), 465-516. <https://doi.org/10.1177/095169280201400404>
- Linares, S., & Welp, Y. (2019). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15, 55-77.
- Lissidini, A. (2021). Democracia directa contra déficit democrático: el caso uruguayo. *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, 28(1). <https://doi.org/10.6035/recerca.5600>
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. *Revista Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/documento/democracia-directa-en-america-latina-avances-contradicciones-y-desafios/>
- Llanos, M., & Marsteinredet, L. (Eds.). (2011). *Presidential breakdowns in Latin America. Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Londono, J. F. (2020). El referéndum en Colombia: un amor no correspondido. En F. Tuesta Soldevilla & Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp. 61-92). PUCP.
- Mazzuca, S., & Munck, G. (2021). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>
- Mazzuca, S., & Munck, G. (2014). State or democracy first? Alternative perspectives on the state-democracy nexus. *Democratization* 21(7). <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.960209>
- Morel, L. (2001). The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Liberal Democracies. En M. Mendelsohn & A. Parkin (Coords.), *Referendum democracy: Citizens, elites, and deliberation in referendum campaigns* (pp. 47-64). Nueva York: Palgrave. https://doi.org/10.1057/9781403900968_3
- Morel, L., & Qvortrup, M. (Eds.). (2017). *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203713181>

- Qvortrup, M. (2006). Democracy by Delegation: the Decision to hold referendums in the United Kingdom. *Representation*, 42(1), 59-72. <https://doi.org/10.1080/00344890600583792>
- Rahat, G. (2009). Elite motives for initiating referendums. Avoidance, addition and contradiction. En M. Setälä & T. Schiller (Coords.), *Referendums and representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation* (pp. 98-111). Londres: Routledge.
- Raventós, C. (2020). Democracia directa en Costa Rica: el diablo está donde se definen y aplican las reglas. En F. Tuesta Soldevilla & Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp.187-206). PUCP.
- Ruth-Lovell, S. (2018). Populism and the erosion of horizontal accountability in Latin America. *Political Studies*, 66(2), 356-375. <https://doi.org/10.1177/0032321717723511>
- Ruth-Lovell, S., & Welp, Y. (2024). Are Latin American populists more likely to introduce direct democracy? *Contemporary Politics*, 30(4), 456-472. <https://doi.org/10.1080/13569775.2023.2296716>
- Ruth-Llovel, S., Welp, Y., & Whitehead, L. (Eds.). (2017). *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. ECPR Press.
- Sahuí, A. (2024). *Constitucionalismo reflexivo: derechos humanos y democracia en las sociedades complejas*. México: UNAM.
- Salazar Elena, R. (2009). El referéndum en Bolivia. En Y. Welp y U. Serdült (Coords.), *Armas de doble filo* (pp. 225-247). Prometeo.
- Sandoval, M. (2020). Dime cómo está regulada y te diré cómo funciona: la consulta popular en México. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp. 267-310). PUCP.
- Schumpeter, J. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Página Indómita.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2012). Direct democracy upside down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), 69-92.
- Tuesta Soldevilla, F., & Welp, Y. (Coords.). (2020). *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. PUCP.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400831456>



- Uleri, P. (2002). On referendum voting in Italy: YES, NO or non vote? How Italian parties learned to control referenda. *European Journal of Political Research*, 41(6), 863- 883. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.t01-1-00036>
- Valdés-Ugalde, F. (2023). *Democracy in Latin America. The failure of inclusion and the emergence of autocratization*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110773675>
- Valdés-Ugalde, F., & Salazar-Elena, R. (2015). 5. Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el esquema de Dahl. En K. Ansolabehere, F. Valdés-Ugalde, & D. Vázquez (Eds.), *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición* (pp. 117-138). México: Flacso México. <https://doi.org/10.18504/9275570-117-2015>
- Welp, Y. (2024). Fallacies undermining participatory constitution-making. *Political Science & Politics*, 57(2), 1-4. <https://doi.org/10.1017/S1049096523000896>
- Welp, Y. (2022). *The will of the people. Populism and citizens participation in Latin America*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110732412>
- Welp, Y., & Whitehead, L. (2020). *The politics of recall elections*. Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-37610-9>
- Whitehead, L. (1996). Three international dimensions of democratization. En L. Whitehead (Ed.), *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas* (pp. 3-25). Oxford: Oxford University Press.

Derrota, política y teoría en América Latina: (re)lecturas

Defeat, Politics and Theory in Latin America: (Re)readings

Celeste Viedma*

 Artículos

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-005-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-005-2025)

Recibido: 20 de octubre de 2022

Aceptado: 17 de julio de 2024

Resumen

El artículo plantea una lectura de la producción de diversos intelectuales latinoamericanos sobre la derrota del gobierno de Salvador Allende. Tomando a Carlos Matus como caso disparador, se analiza el modo en que la “autocrítica” forja una serie de evidencias acerca de esa derrota, a las que contraponen las lecturas producidas por autores como Norbert Lechner, Ruy Mauro Marini y René Zavaleta Mercado, entre otros. Muestra los aspectos en los que el segundo grupo posibilita otra lectura política de la derrota y una reflexión teórica concerniente a la tónica marxiana.

Palabras clave: Unidad Popular, Allende, marxismo, golpe militar, dictadura, autocrítica, transición al socialismo, superestructura.

Abstract

The article aims to read the production of several Latin American intellectuals on Salvador Allende's government defeat. Taking Carlos Matus as a triggering case, it analyzes the way in which “self-criticism” forges a series of evidences about the defeat that contrasts with the readings produced by authors such as Norbert Lechner, Ruy Mauro Marini, and René Zavaleta Mercado, among others. It illustrates the aspects in which they enable another political reading of the defeat and a theoretical reflection concerning the Marxian topic.

Keywords: Unidad Popular, Allende, marxism, military coup, dictatorship, self-criticism, transition to socialism, superstructure.

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) | mcviedma@gmail.com
| <https://orcid.org/0000-0001-9194-0599>

Introducción

En el presente artículo¹ se reflexiona acerca del modo en que la intelectualidad latinoamericana procesó la derrota de la Unidad Popular tras el golpe de Estado de Augusto Pinochet en 1973. La pregunta de investigación emergió del caso estudiado en una tesis doctoral propia referido a la producción intelectual de Carlos Matus. Este economista chileno fue presidente de la Compañía de Acero del Pacífico, ministro de Economía y presidente del Banco Central de Chile durante el gobierno de Salvador Allende. Son tres las preguntas que orientan este trabajo: ¿qué relación existe entre el balance de la derrota presentado por Matus a lo largo de sus escritos y otros ejercicios autocríticos similares provenientes de la intelectualidad latinoamericana?, ¿cuáles son los aspectos teóricos y políticos en los que estos ejercicios críticos se concentran y cuáles se relegan?, ¿qué lecturas podemos proponer hoy sobre esos balances? La hipótesis que se verifica a lo largo del texto remite a la existencia de dos miradas diferentes sobre lo acontecido en Chile: una, que tiene entre sus exponentes a Matus, se concentró en los errores cometidos por la dirigencia popular; la otra se enfoca en el accionar de la derecha chilena con el apoyo del imperialismo norteamericano, decidido a poner fin al proceso de cambio desatado en 1970. La primera lectura es la más extendida luego de la segunda mitad de la década de 1980, y ha arrastrado consigo diversos desplazamientos teóricos de los que daremos cuenta en lo que sigue.

La exposición se organiza en cuatro secciones. La primera está dedicada a la “autocrítica” elaborada por Matus, e interrogaremos qué aspectos críticos convoca, así como el *ethos* o la tonalidad específica que reviste. Veremos que esta autocrítica se centra en lo que Matus denomina *capacidades de gobierno*, forjando un cierto modo de leer e interrogar la derrota del proyecto popular. La segunda se detiene en otras perspectivas esbozadas por figuras como Norbert Lechner, Ruy Mauro Marini, René Zavaleta Mercado, Agustín Cueva, Pedro Vuskovic y Gonzalo Martner. Aunque todos ellos coinciden en observar la presencia de dos estrategias al interior de la Unidad Popular, y en señalar las dificultades vinculadas a la relación entre los avances económicos y la acumulación de legitimidad política, también establecen que la derrota no se explica tanto por estos problemas, sino más bien por la determinación del enemigo

¹ Sintetizamos los resultados de investigación en dos instancias formativas: en el Programa de Estudios Críticos “El marxismo y lo nacional-popular” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la misma casa de estudios. Esta es una versión enriquecida y revisada de la monografía final hecha para obtener la certificación del Programa mencionado, hasta ahora inédita.

para sofocar la revolución. En la tercera sección se aborda un conjunto de reflexiones teóricas acerca de la relación entre la tónica marxiana base/superestructura y los problemas que plantea la transición al socialismo. En este punto, quedará señalado que el propio Matus, en *Planificación de situaciones* (1980), propone afinidades con dichas consideraciones, que tenderán a desaparecer de su producción posterior. En el cuarto apartado se indagará de nuevo en la autocrítica matusiana respecto a sus costos en términos críticos partiendo de dos interrogantes: aquél que denominamos *trágico*, dirigido a los errores del pasado, y el que llamamos *político*, por la viabilidad futura de una estrategia. Se plantea entonces que, tras el olvido de la lectura alternativa sobre la derrota, la primera pregunta tenderá a condensar toda la atención y a desplazar a la segunda. Por último, se proponen las conclusiones y aristas por las cuales esta investigación podría continuar.

Antes de comenzar con el desarrollo, se ofrece en breve la perspectiva teórico-metodológica que orientó este ejercicio. Se ha tomado como base el análisis del discurso francés para el trabajo con documentos, el cual considera los textos como resultado de prácticas materiales antes que como transmisores de “ideas” (Aguilar *et al.*, 2014; Foucault, 2008). Ello implica que todo texto se encuentra siempre atravesado por elementos que remiten a otros textos y conforman su exterior constitutivo. Los modos en que se inscriben otras voces en el discurso representan una negociación con su *heterogeneidad constitutiva*, con aquel Otro que *habla en él* sin que su “autor” lo advierta (Authier-Revuz, 1984; Pêcheux, 2017). Es decir, que la manera en que el autor dispone y delimita otras voces son formas de lidiar con la polifonía que atraviesa aquella voz que reclama como propia. Por tanto, un análisis de este tipo se concentra en detectar las marcas textuales de dicha polifonía, que pueden ser leídas como síntomas ideológicos (Grüner, 2021). Sin embargo, por razones de espacio no se consideran aquí las trayectorias, instituciones, redes y otras “prácticas no discursivas” con las que los discursos se imbrican, punto que se deja para futuras indagaciones.

Punto de partida: la autocrítica

La labor de Carlos Matus comenzó en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a mediados de los años sesenta. Desde 1970 formó parte del equipo económico de la Unidad Popular con altos cargos ejecutivos y, con posterioridad al golpe de Pinochet, fue encarcelado en isla Dawson y luego en Ritoque. Partió exiliado a Caracas en 1976, acogido por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES), donde vivió hasta 1998. Se trata de un autor conocido por desarrollar los principios teórico-metodológicos de la



planificación estratégica situacional, referencia fundamental para los estudios vinculados a la planificación pública y el accionar estatal (entre las más destacadas: Bernazza, 2006; Bernazza & Longo, 2014; Spinelli, 2012, 2019). Su distinción entre *planificación normativa* y *planificación estratégica* es una de las que aparece con más recurrencia en la bibliografía. Mientras que la primera consiste en un procedimiento tecnocrático que asimila el plan a una “norma”, la segunda considera especialmente el problema de la viabilidad política. Entre sus aportes también destaca el concepto de *triángulo de gobierno*, figura ideada con el fin de ilustrar que la tarea de gobierno precisa considerar tanto el proyecto como la gobernabilidad del sistema y las *capacidades de gobierno*; estas últimas son lo que crecientemente concentra la atención sobre Matus.

Suele afirmarse que los desarrollos teóricos y metodológicos de Matus comenzaron como un proceso de autocrítica a la experiencia del gobierno de la Unidad Popular y su derrota. En efecto, en una entrevista el autor afirmó: “[...] llevo por el resto de mi vida la experiencia de Chile con Allende, y no hay noche que no reflexione sobre mis errores. Mis teorías han surgido especialmente como una fuerte autocrítica” (Matus, en Zeran, 1998, p. 16). En 1987 publicó la primera edición de *Adiós, Señor Presidente*, libro que comienza con una carta dirigida a “Su Excelencia”, figura en la que se supone (aunque el texto no lo nombra) a Salvador Allende. Para presentar dicha autocrítica, proponemos el siguiente recorte:

Usted, señor presidente, no pudo prepararse para gobernar como el Príncipe del Renacimiento [...] Usted supo que gobernar es una tarea dura, mucho más compleja y de naturaleza distinta a la de ganar elecciones. Usted constató que estábamos impreparados para gobernar [...] Hoy] vivimos entre dos grandes confusiones que aisladas son costosas y juntas son nefastas. La primera apunta a la crisis de las ideologías. La segunda a la pobreza de los métodos de gobierno [...] En esta obra, señor presidente, yo me preocupo de la segunda confusión, *no porque* sea más importante, *sino porque* tuve miedo ante la complejidad de la primera. Estoy consciente de que he dejado de lado lo sustantivo y concentré mi atención en lo adjetivo, *pero* puedo argumentar que por fallar en lo adjetivo muchas buenas y malas intenciones se van al infierno de la ineficacia y el caos [...] Un amigo común me dijo al leer este manuscrito: ahora quizá sé cómo gobernar, *pero* estoy seguro de que no sé para dónde, para qué gobernar. Yo le respondí: eso es un gran avance; antes estabas demasiado seguro de tu ideología y de tu proyecto, y demasiado ignorante de los métodos de gobierno (Matus, 2014, pp. 11-13. Énfasis propio).

Se ve cuál es el tono, el *ethos* (Maingueneau, 2002) que impregna aquella carta; cuál es la escena imaginaria a la que nos convoca. El autor de este texto

se proyecta como quien humildemente extrae aprendizajes de una experiencia no obstante muy vasta. Anuncia que se ocupará de los “métodos de gobierno”, pues quienes condujeron la Unidad Popular estaban “impreparados” para gobernar. Con el fin de no extender demasiado la cita textual, hemos quitado otros fragmentos que referían al “heroísmo”, “valor” y “lealtad” de Allende, así como al “afecto” que inspiraba y el “gran honor” que significaron “sus enseñanzas”. Ellos contribuyen a un *ethos* de profunda admiración, de quien escribe con gran afecto pero también, como puede leerse en el fragmento anterior, con cierto pesar o melancolía.

Este recorte muestra el modo en que buscamos interrogar la autocrítica matusiana: aquí se elabora la derrota de la Unidad Popular concentrándose en los errores propios, producto del desconocimiento del “buen gobierno”. De la falta de *virtú*, diríamos en el lenguaje de Nicolás Maquiavelo. Sobre la base de esta figura de la autocrítica se ha construido una *narrativa*² acerca de la trayectoria de Matus que suele repetirse en sus lectores contemporáneos bajo la forma de lo ya-sabido, de la *evidencia* (Pêcheux, 2017). Se sostiene así que sus elaboraciones en materia de planificación son producto de la derrota, un reconocimiento de que se subestimó el accionar de otros actores sociales y políticos en la conducción del gobierno.³

Ahora bien, en el párrafo citado quedaron señaladas en itálicas algunas marcas de polifonía que introducen otras voces en esta carta. Encontramos en primer lugar el fragmento en el que anuncia que dejará de lado lo “sustantivo” por el “miedo” que le provoca su “complejidad”, seguido de un *pero* que lo posiciona del lado contrario: el de quien conoce la importancia de no “fallar en lo adjetivo”. Aparece también la voz de aquel “amigo común” que le dice que su trabajo permite entender *cómo* pero no *para qué* gobernar. Y la voz principal responde con dureza: el amigo es “demasiado ignorante” de los métodos. Son marcas que suelen descuidarse en las lecturas contemporáneas. Algo similar sucede con el vaivén en el sugerente título del libro: *Adiós, Señor Presidente*. Matus convoca a Allende en un tiempo en que no pocos querrían olvidarlo, pero sin embargo... ¡le dice *adiós!* Podemos establecer un paralelismo entre esta despedida y el pedido del Hamlet de William Shakespeare al espectro de su padre:

² Nos referimos a la captura selectiva de eventos en una temporalidad secuencial para la construcción causal de una cierta trama, en el sentido propuesto por el llamado “giro narrativo” en la historia intelectual. Desde esta perspectiva, se olvida que la narrativa resulta ser un producto imaginario del texto mismo al que se supone que ella explica (Grondona, 2016).

³ Vale aclarar que aquí se toman los desarrollos de Matus como “caso testigo”, prescindiendo de otras referencias autocríticas también pertinentes, como los trabajos de Joan Garcés (2013), Jorge Tapia Valdés (1977) o Sergio Bitar (2017). Más adelante sí incorporaremos a Pedro Vuskovic, Gonzalo Martner, Tomás Moulian y Clodomiro Almeyda.



rest, rest, perturbèd spirit (descansa, descansa, espíritu perturbado). Eduardo Rinesi (2019) se detiene en este pedido del príncipe y juega, también, con la familiaridad entre *rest* y *resto*, entre el descanso (*rest*, en inglés) y los restos que son llamados a descansar. Hay entonces una disposición en Matus a nombrar lo que, movedizo, se resiste a restar. Pero, al mismo tiempo, ese Señor Presidente está precedido por un “adiós” que parece querer que el espectro se retire. “¡Que se quede ahí y no se mueva ya!”, diría aquel arduo pensador de lo espectral que fue Jacques Derrida (1995, p. 23). *Adiós, Señor Presidente, descanse. Comenzaremos ahora a desarrollar los métodos de gobierno, ¡ojalá los hubiéramos tenido en el pasado!* Ponerlo así puede parecer impiadoso y, en cierto sentido, lo es. Pero no estamos tratando de impartir juicios sino de mostrar con claridad una ambivalencia. El ex ministro de la Unidad Popular conjura a Allende, lo convoca a conversar. Y el Señor Presidente lo asedia, lo perturba, marcando la polifonía que impregna aquella carta.

Siguiendo la teoría del discurso de Michel Pêcheux (2017), advertimos que la eficacia de la ideología tiene su base en las estructuras de la lengua. Sobre la base lingüística se erige el proceso discursivo y, más precisamente, la forma metonímica de articulación discursiva que Pêcheux denomina *efecto de sostén*, uno de los mecanismos por los cuales opera el exterior constitutivo del discurso. ¿No son entonces estas marcas textuales *síntomas* de que *hay algo más* sucediendo en este texto, más allá de las intenciones manifiestas del autor? Es preciso notar que es bajo esta misma forma polifónica que funciona el mecanismo ideológico de la *Verleugnung* o renegación, bajo la lógica de “ya lo sé, pero aun así” (Grüner, 2021). *Sé* que estoy dejando de lado lo “sustantivo”, dice Matus, *pero aun así...* Renegación de aquello que es capturado, arrojado a un costado, siempre fuera de la voz principal, siempre *antes* del “pero”. Leída por Eduardo Grüner (2010, 2021), esta lógica fetichista es el mecanismo ideológico por excelencia: la sustitución del todo por la parte. Un discurso que se presenta como totalidad completa, desconociendo su parte renegada y, por tanto, desconociendo el proceso de producción del cual él mismo resulta presentándose como el todo. Siguiendo esta pista, podríamos pensar que lo que en Matus leemos *antes* del “pero”, esa otra voz que advierte acerca de la “crisis de las ideologías”, que observa cierto exceso en “lo adjetivo” en desmedro del sustantivo *para qué* gobernar, esa otra voz es la que está siendo renegada, desmentida, repudiada.

Lo que se forja en esta autocrítica es entonces una cierta lectura acerca de la derrota, que parece presentarse como la única posible: el “error” fue la desconsideración del adversario en la propia estrategia, o bien una mala apreciación de la correlación de fuerzas, es decir, de la relación entre la fuerza propia y la del adversario. Veremos en nuestro próximo apartado que hubo *otras* lecturas que difieren considerablemente.

Lecturas alternativas acerca de la derrota

En un texto escrito en diciembre de 1972, Norbert Lechner señalaba la ausencia de una teoría del derecho y del Estado que permitiera arrojar luz sobre el proceso chileno. Allí, el autor observaba que los éxitos económicos del programa llevado adelante por Pedro Vuskovic no se habían traducido en éxito político, lo que arrojaba dos tareas complementarias: la tarea *teórica* de repensar la relación economía/política en los procesos de transición y la tarea *política* de construir una potente movilización de masas. En esta difícil encrucijada, el proyecto estaba asediado por dos peligros. Por un lado, el “oportunismo de la ultraizquierda”, que confundía “interés de clase con política de partido” y planteaba “un antagonismo falso (porque no mediado) entre las masas y el aparato estatal” (Lechner, 2007, p. 196). Por el otro, el *tecnocratismo* que, relegando a un plano secundario la lucha de clases, se apoyaba sobre el aparato jurídico-estatal, descuidando la organización popular. Esta perspectiva perdía de vista el carácter necesariamente *conflictivo* del proceso de transición, homologando la “vía legal” a una “vía pacífica”. Por el contrario, era necesario torcer esa legalidad y forjar una “conciencia jurídica de clase que arrebate a los mandarines el monopolio ético de ‘lo justo’” (Lechner, 2007, p. 207). Para ello, el Estado y el derecho no debían ser entendidos como meros instrumentos que podrían ponerse indistintamente al servicio de una u otra clase, sino como mediaciones que debían ser transformadas para la consolidación del proceso revolucionario. Lo que parecía estar sucediendo en Chile en el momento en que el autor escribía era lo contrario: “apoyándose en el aparato estatal y el sistema jurídico vigentes, las organizaciones populares despolitizan la lucha de masas y, a la inversa, la desmovilización de las masas refuerza la estructura jurídico-institucional existente” (Lechner, 2007, p. 206).

Una cuestión similar fue señalada por Ruy Mauro Marini pocos meses antes de producirse el golpe militar: la legitimidad del gobierno no debía basarse en la legalidad burguesa, sino en la organización masiva del pueblo. Aunque su concepción acerca del Estado tendía más bien a homologarlo a un instrumento, a diferencia de la lectura de Lechner (Tzeiman, 2021), Marini coincidía en señalar que era en el terreno *político* donde se jugaba la suerte de la Unidad Popular: “el parámetro para evaluar la acción del actual gobierno no es la construcción del socialismo, sino más bien la conquista del poder político” (Marini, 1973, p. 85). Contrario a ello, la conducción se orientaba hacia la búsqueda de apoyos en las clases medias y en las Fuerzas Armadas desde el compromiso con la institucionalidad vigente. Marini fue especialmente crítico de la política económica aplicada por Carlos Matus, que por sustentarse en mecanismos de mercado expresaba una “perspectiva tecnocrática” (Marini & Sepúlveda, 1973,



p. 115). Un año más tarde, ya producido el golpe militar, dicho autor reiteraba esta crítica (Marini, 1974a). Asimismo, en este último artículo, presentaba la tesis de la existencia de dos estrategias en el proceso chileno⁴ que no se relacionaban con la determinación del enemigo, sino con la del bloque revolucionario, sus alianzas y mecanismos de control de masas. El “problema de fondo” era “¿cómo se logra y cómo se mide una correlación favorable de fuerzas?” (Marini, 1974a, p. 42). Su posición es clara: fue la victoria de una estrategia proclive a las concesiones, más bien tendiente al *reformismo*, lo que debilitó al gobierno —cuestión debatida en Marini (1974b)—. Así, en la puja por la conducción de la Unidad Popular, la estrategia victoriosa fue la proclive a la moderación. No obstante esta debilidad, en la visión de este autor el golpe militar no se explicaba tanto por ello sino por la acción decisiva del enemigo: “¿Por qué, entonces, el golpe? Porque sólo él permitiría zanjar la crisis del sistema de dominación en beneficio del gran capital nacional y extranjero” (Marini, 1974a, p. 38).

Mientras que para Marini el problema consistía en que el gobierno se había apoyado en el Estado en vez de procurar su destrucción, Lechner planteaba que esta destrucción no podía realizarse sino por medio de una transformación. En sentido similar, René Zavaleta Mercado decía que la destrucción del Estado no implicaba la del aparato, sino de “la ideología del Estado, o grado hegemónico”, es decir, “un reemplazo ideológico” (Zavaleta Mercado, 1986, pp. 89-90). Pero eso no ocurrió en Chile. En cualquier caso, estos diagnósticos coincidían en señalar que el elemento decisivo estuvo en el nivel de la batalla político-ideológica. A ellos se puede sumar la lectura de Agustín Cueva, quien indicaba que el aislamiento del enemigo en el plano económico era insuficiente para consolidar la victoria y que se necesitaba avanzar en el plano político sin recostarse en la institucionalidad vigente: “lo esencial del problema nunca se ubicó a nivel de las reglas formales de juego, sino en la correlación de fuerzas (estructura de poder) de la que el tejido institucional existente no era más que una expresión superestructural” (Cueva, 1979a, p. 109). Puesto que las instituciones estaban atravesadas por la lucha de clases, era preciso abandonar las “ilusiones legalistas” y comprender cuál era el “problema fundamental: el del *poder*” (Cueva, 1979a, p. 117). En este sentido, los errores de la conducción tenían que ver con una subestimación de la importancia de la lucha ideológica, de la organización y movilización de masas. A su vez, por la izquierda amenazaba el “ultraizquierdismo”, cuyo problema era que había sostenido una equivocada caracterización

⁴ La bibliografía reciente sobre el proceso de la Unidad Popular coincide con esta apreciación. En efecto, es frecuente ubicar en el Cónclave de Lo Curro de junio de 1972 el momento en que el gobierno modifica su estrategia hacia una más gradualista, signada por el fin de la gestión Vuskovic en Economía y el inicio de la línea Millas (véase, por ejemplo, Caputo & Galarce, 2020; Gaudichaud, 2004, 2013).

del gobierno “cuando ya se necesitaba ser ciego para no ver (aunque sólo fuese por las reacciones del enemigo) qué intereses de clase representaba el gobierno de Allende” (Cueva, 1979a, p. 124). No había duda para Cueva de que el gobierno avanzaba en dirección hacia la construcción del socialismo, cuestión advertida por la propia burguesía y el imperialismo. El problema entonces era cómo torcer la correlación de fuerzas en favor de las clases populares.

Por último, vale incorporar aquí la reflexión de otros altos funcionarios del gobierno, compañeros de Matus desde los tiempos de la CEPAL. Un año después del golpe militar, Pedro Vuskovic, el ex ministro de Economía, advertía que el programa económico de la Unidad Popular “estaba llamado a desenvolverse en los marcos de una lucha política cada vez más aguda” y que su derrota no podía “interpretarse como prueba de que el proyecto político y el programa de la Unidad Popular no fuesen viables” (Vuskovic, 1974, pp. 153-154). Desde su punto de vista, al afectar poderosos intereses económicos, era necesario también doblegar el poder político de quienes los sustentaban. A su vez, la agudización de la lucha de clases volvía difusos los límites entre política y economía, o más bien, ponía la primera al frente de la segunda: “la economía se constituye entonces, ante todo, en otro escenario de la lucha política” (Vuskovic & Aceituno, 1982, p. 12). Así, la “transición al socialismo” se caracterizaba por un predominio de las “motivaciones políticas” por sobre la “decisión económica”. Por un lado, porque la burguesía tendía a unificarse en una contraofensiva que operaba a través del sabotaje del mismo campo económico con fines a políticos.⁵ Por otro, porque el apoyo popular no se obtendría únicamente con “estímulos materiales”, sino también con “incentivos morales”. En otras palabras: no alcanzaba con favorecer el consumo, este debía acompañarse de una intensa lucha ideológica, participación y política de masas. Por supuesto, esta necesidad no siempre era “compatible” con contribuir a la “política de alianzas”. Se requería gran sensibilidad y decisión política para entender hasta dónde y a qué velocidad podía avanzarse en el terreno económico sin que peligrara la consolidación del poder político. Esa relación no podía tomarse en modo alguno como algo *dado*, sino que era un problema a descifrar:

En una apreciación superficial, pareciera obvia la vigencia de una relación lineal y directa: mientras más débil la situación de poder político, más pausada y cautelosa la velocidad que se imprima a las transformaciones, de modo que se gane

⁵ Agustín Cueva y Ruy Mauro Marini señalaban este aspecto como decisivo, que además arrastraba a las capas medias: “la lucha por la apropiación del producto se desplazó así a las tiendas y mercados, enfrentando diariamente la pequeña burguesía a las masas del pueblo, en la disputa del pan, el calzado o los cerillos” (Marini, 1974c, p. 288). Una clara ilustración del mismo asunto se aprecia en el documental de Patricio Guzmán, *La batalla de Chile*.



el tiempo necesario para “acumular fuerzas” antes de emprender nuevos avances. Pero hay que reconocer también una lógica en la proposición contraria: la propia debilidad de la situación de poder político obliga a un avance rápido y continuo, que ayude a mejorar la correlación de fuerzas con ese doble efecto de ganar respaldo político y debilitar la sustentación económica de las fuerzas adversas (Vuskovic & Aceituno, 1982, pp. 25-26).

De alguna manera quedaban allí ilustradas las dos estrategias de las que hablaba Marini y que se sintetizan en dos fórmulas: frenar y consolidar o “avanzar sin transar”, como rezaba la consigna de la época. Enhebrado con ellas, se vislumbra el problema teórico de la relación entre economía y política. Vuskovic no parecía tomar partido por una u otra estrategia, pero sí señalaba que esa elección nada tenía de evidente, sino que debía evaluarse en cada coyuntura. Por su parte, el ex ministro de Planificación, Gonzalo Martner, recogió estas preocupaciones en un texto publicado en la década de 1980. Exiliado en Austria, comparaba lo sucedido en el gobierno de la Unidad Popular con el caso del país que lo acogía:

El problema de la velocidad de la transición seguirá siendo debatido. Algunos han dicho que el principal error de Allende fue “ir muy rápidamente”, es decir que su gobierno actuó con gran velocidad e hirió intereses externos (empresas transnacionales) y también internos (reforma agraria, estratificaciones, etcétera). Al escribir este artículo en Viena he tenido la oportunidad de realizar comparaciones. El gobierno de Karl Renner y los socialistas “no anduvieron rápidamente”; se demoraron muchos años introduciendo reformas graduales; no pudieron ni aún así conquistar a las “clases medias” las cuales se plegaron a la burguesía y el país enfrentó la guerra civil en 1934 y la incertidumbre hasta 1938 (Martner, 1984, p. 798).

Así, el avance gradual que buscaba el austromarxismo no lo dejó a salvo de la derrota. Por otra parte, aunque se posicionaba a sí mismo en el “ala gradualista”, Martner coincidía con Marini en sus críticas a la política económica desplegada por Matus. Su artículo incluía una anécdota en la que él y Matus habían discutido durante una reunión con Allende de la cual tuvo que retirarse derrotado y “con sabor amargo”. Curiosamente, Martner y Vuskovic suelen ser presentados como exponentes de la vertiente más decidida a avanzar con las transformaciones en el terreno económico. El esfuerzo del primero en este artículo era, contrario a ello, demostrar que la estrategia había sido “gradualista” desde el comienzo. Su caracterización resulta, en este punto, bien distinta a la de Marini. No obstante, Martner no vacilaba en señalar como equivocada la posición que responsabilizaba a la izquierda por el golpe o exageraba el

peso de los errores en el desenlace final: “la derrota de la experiencia chilena fue esencialmente provocada por sus enemigos de fuera y de dentro del país” (Martner, 1984, pp. 802-803).

Recapitulando, las reflexiones que consideramos en esta sección abarcan un periodo que va desde 1972 con Marini hasta mediados de los años ochenta con Martner. Precisemos ahora qué es lo que nos interesa rescatar de ellas. En primer lugar, resulta clara la referencia en todos los textos a lo que en palabras de Marini se nombra como *dos estrategias*: una más proclive a avances graduales, realizar concesiones y apoyarse en la institucionalidad vigente; otra más decidida al enfrentamiento abierto y la transformación del Estado a partir de la movilización de masas. Sea para lograr un acercamiento a los sectores medios y a la Democracia Cristiana, o bien una potente organización de masas bajo la hegemonía proletaria, los diagnósticos coinciden en que la suerte del gobierno se jugaba en el terreno político-ideológico. No obstante, en este cuerpo de materiales es claro que los errores propios *no* se ponderan por sobre la acción decidida del enemigo en la consecución de la derrota. Al contrario, se enfatiza la estrategia del gran capital de utilizar el sabotaje económico para arrastrar tras de sí a las clases medias. Por último, atravesando todas estas consideraciones, encontramos un problema teórico: el de pensar las relaciones entre política y economía en los procesos de transición al socialismo. A esto último nos abocaremos en la próxima sección.

Tópica y transición: un legado teórico renegado

Pocos años después del golpe militar, Lechner avanzaba sobre un programa teórico que permitiera entender la naturaleza del Estado en relación con el proceso capitalista de producción.⁶ Concibiendo al Estado como forma, abstracción general o mediación, intentaba despejar la noción que lo identificaba a un garante principalmente coercitivo y lo proponía como instancia organizadora del sentido del orden:

El Estado burgués aparece como “lógicamente *posterior*” a las relaciones capitalistas de producción, como un garante *externo* del modo de producción capitalista. Ello implica no reconocer el proceso social como una *totalidad*. De ahí que se estudie el Estado como un poder *autónomo* que “interviene” en la *esfera* económica y no como un momento *co-constitutivo* de las relaciones capitalistas de producción.

⁶ Un análisis pormenorizado de esta reflexión, junto con otras que aquí apenas reseñamos, puede encontrarse en los trabajos de Martín Cortés (2012) y Andrés Tzeiman (2021).



Olvidando que las condiciones materiales de producción son a la vez las condiciones sociales de vida, *se restringe* el capitalismo (y el socialismo) a la estructura económica (Lechner, 2012, p. 360. Énfasis nuestro).

A continuación, retomaba con otro nombre un problema que ya había planteado en el texto de 1972: la consecuencia política de concebir al Estado como *exterior* “se traduce en una oscilación oportunista entre un realismo (economicista) aferrado a la ‘intervención estatal’ y una utopía (voluntarista) de la extinción del Estado” (Lechner, 2012, p. 360). Así, un problema *teórico* en la comprensión de la relación economía/política era el correlato de un problema *político*, que a su vez alimentaba la división especular en dos estrategias que privilegian uno u otro polo de dicha unidad. En este aspecto, la mirada de Lechner resulta quizá la más sagaz de las que venimos recuperando, puesto que él, antes que ubicarse a uno u otro lado de la división, procuraba pensar *justo en el punto ciego* que ella expresa, *desde* el problema que plantea.

En la cita previa, destacamos en itálicas las metáforas con que el autor intentaba pensar la totalidad de modo tal que sus esferas no resultan exteriores/ anteriores unas de otras. Así, la política no podía ser subsumida bajo la economía sino que, por el contrario, ambas esferas debían entenderse como *coconstitutivas*. Sus reflexiones se parecen a las que pocos años antes había producido Louis Althusser (2015), señalando la necesidad de revisar la tópica materialista de modo que la *unidad* resulte un problema a ser pensado.⁷ Asimismo, encontramos una resonancia entre este modo de pensar la totalidad y las reflexiones de René Zavaleta Mercado:

[...] la falacia de suponer que la economía existe *antes* y la superestructura *después* o, al menos, que una y otra existen *por separado*, aunque la una determinada por la otra [...] Pero la *simultaneidad* de la base y la superestructura es el hecho central del conocimiento social (porque en el capitalismo no existe *una parte desintegrada de la otra*, así como los individuos no pueden existir para sí mismos), o sea que la sociedad existe aquí como una *totalidad orgánica* (Zavaleta Mercado, 2009, p. 80. Énfasis nuestro).

La aparición del Estado es con todo a lo Jano porque es el único que comparte la *internidad* de la sociedad, y es a la vez la *externidad* a ella [...] La manera *abigarrada* que tienen las cosas al entrelazarse propone por sí misma el concepto de

⁷ Como ha señalado Natalia Romé (2015), no se trata de una pregunta tardía en Althusser, sino que ella se encuentra también en sus trabajos clásicos, más precisamente, en los conceptos de *sobredeterminación* y *causalidad estructural*.

ecuación social o sistema político, que es una de las acepciones que daba Gramsci al bloque histórico: el grado en que la sociedad existe hacia el Estado, y lo inverso, pero también las formas de su separación o extrañamiento (Zavaleta Mercado, 1986, pp. 84-86. Énfasis nuestro).

Internidad y externidad, modos *abigarrados* de entrelazarse, de entrecruzarse, intentos por pensar la complejidad de una tópica que no responde a la espacialidad *simple* del “círculo” dibujado en un papel.⁸ Por último, observamos un planteo similar en un texto de Agustín Cueva:

Hay, pues, un problema en el tratamiento de la *relación externo-interno* que, a nuestro juicio, no ha sido adecuadamente resuelto por la teoría de la dependencia. De hecho, ésta parece oscilar entre una práctica en la que la *determinación* ocurre siempre en *sentido único* (lo que sucede en el país dependiente es el resultado *mecánico* de lo que ocurre en la metrópoli), y una “solución” teórica que es estrictamente sofisticada y no dialéctica: no hay, se dice, diferencia alguna entre *lo externo y lo interno*, puesto que el colonialismo y el imperialismo actúan *dentro* del país colonizado o dependiente. Esto último es cierto, ya que de otro modo se trataría de elementos no pertinentes, ajenos simplemente al objeto de estudio; pero hay un sofisma en la medida en que de esa premisa verdadera se derive una conclusión que ya no lo es: *ese “estar adentro” no anula la dimensión externa* del colonialismo o el imperialismo, sino más bien *la plantea en toda su tirantez* (Cueva, 1979b, p. 33. Énfasis nuestro).

El problema que intentaba pensar Cueva no era el de la relación base/superestructura, sociedad/Estado o economía/política, sino la relación centro/periferia. Pero en cierto sentido se trata de un mismo problema: pensar la totalidad en tanto *unidad* determinada y la *relación* entre sus instancias, es decir, pensar la tópica alejándose de la determinación simple, del sentido único o mecánico. En los trabajos de Pêcheux este problema remitía a la reproducción-transformación del modo de producción y se articulaba con el término *décalage*, también presente en textos de Althusser y Balibar, que puede traducirse como ruptura, desajuste, diferencia, distancia o desplazamiento (Glozman, 2020). Como observa Mara Glozman, el mismo puede referir tanto a la relación entre los distintos niveles estructurales de una formación económico-social como a una relación entre dos discursos. En ambos casos, remite a una brecha cualitativa y desigual entre elementos, a una jerarquía o dominancia. El *décalage*

⁸ La referencia es a un texto clásico de Althusser (2011, p. 82), en el que la dialéctica hegeliana es presentada como “círculo de círculos”, respondiendo a una espacialidad de carácter “simple”.



funciona entonces como refiriendo a una dis-localización del espacio, podríamos decir, como un intento por *desimagnarizar* la representación más bien intuitiva con que tendemos a pensar las esferas y sus relaciones. En este sentido, los autores que venimos trabajando estaban pensando un mismo y único problema, haciendo abstracción de cuál fuera específicamente la relación a propósito de la cual lo hacían (economía/política, centro/periferia, ciencia/ideología, etc.). Ahora bien, lo que nos interesa destacar es que ello solo puede *ser un problema* si nos encontramos dentro de una problemática con vocación de pensar la totalidad. Y de pensarla, además, en forma determinada, jerarquizada.

Curiosamente, este asunto fue abordado por Carlos Matus en *Planificación de situaciones* (1980), libro que comenzó con una serie de borradores escritos durante el confinamiento en isla Dawson y Ritoque:

La situación constituye *una unidad* o totalidad compleja, y no un simple conjunto de elementos, porque las determinaciones estructurales son desiguales, una es la determinante y cohesionadora de las otras; a su vez, la genosituación es inconcebible sin la fenosituación, es su modo de existir, y sin él, la genosituación tampoco sería *una realidad* [...] La eficacia de las estructuras está referida al acontecer fenosituacional y la eficacia de la acción fenosituacional *está referida a la cohesión de las estructuras*. Ninguna contradicción puede pasar de latente a activa (por fuertes que sean las contradicciones) sin la acción fenosituacional, sin la lucha política. La contradicción no puede *trascender* la fenosituación, o sea expresar su existencia en la intensidad y carácter correspondientes, sin la lucha política (Matus, 1980, pp. 132-134. Énfasis original).

Matus denominaba *genosituación* al modo de producción como base estructural y *fenosituación* a su “modo de existir”. Ambas configuraban la *situación* que, como la cita anterior deja entrever, el autor intentaba pensar a partir de las lecturas althusserianas de Mao y Lenin, cita explícita en el trabajo. Así pues, lejos de ser un “puro fenómeno”, la superestructura era el modo de existir de la base económica y refería a su unidad. Por último, para que la contradicción en la base pudiera expresarse al nivel de la totalidad, era imprescindible la lucha política. Cabe agregar que, en este libro, había un gesto autocrítico pero este no se centraba en la impreparación para gobernar, sino en los problemas de “desfasajes” entre economía y política que traía aparejada la transición. Asimismo, se afirmaba que la victoria de Allende en las elecciones de marzo de 1973 había catapultado la firme decisión del enemigo de eliminar cualquier gesto de rebeldía: “Todas las fuerzas sociales reaccionarias internas, el imperialismo y las fuerzas armadas se unen para derrotar el proyecto de la vía chilena hacia el socialismo” (Matus, 1980, p. 251).

Por razones de espacio, no es posible extendernos en estos desarrollos de Matus.⁹ Si los hemos mencionado es para observar que, en este libro escrito en prisión y publicado en 1980, relumbran cuestiones que contradicen en gran medida la narrativa construida con posterioridad. En *Planificación de situaciones*, los esfuerzos se dirigen a conceptualizar la totalidad, precisando cuáles “zonas” serán las decisivas en los periodos de transición, especialmente en el de transición al socialismo. De hecho, el objetivo manifiesto del libro es elaborar “una teoría general de la acción política de clases” (Matus, 1980, p. 19), cuestión que rara vez encontramos advertida en sus lecturas contemporáneas. El Matus de *Teoría del juego social*, publicado póstumamente, reemplazaría aquel objetivo por la elaboración de una “teoría de la práctica social” o “de la producción en el juego social” (Matus, 2007, pp. 29, 31). En sus escritos posteriores a los años ochenta, la situación será conceptualizada como un espacio social plural en el que conviven conflictivamente una multiplicidad de actores. El marxismo será arrojado al lugar de los desechos, desterrándose tanto el principio de inteligibilidad *política* de esta perspectiva como la búsqueda *teórica* por dar cuenta de la totalidad y su reproducción-transformación. No obstante, como hemos visto, en los albores de la derrota todavía intentaba pensar la relación entre política y economía bajo la inscripción marxista. Pero estas valiosas lecciones fueron devoradas, soterradas, renegadas, en pos de *otros* modos más “plurales” de comprender la realidad. Los escritos de Matus no son los únicos en los que se produce este desplazamiento. Podemos afirmar, basándonos en trabajos recientes (Cortés, 2012, 2014; Giller, 2017, 2020; Tzeiman, 2021), que el abandono del cuerpo teórico marxista y del socialismo como horizonte político se observa en buena parte de la intelectualidad latinoamericana hacia mediados de los años ochenta. Se impone entonces una única visión de la derrota, una sola forma de leerla e interrogarla.

Adiós al futuro: autocrítica y temporalidad

Decíamos al comienzo de este artículo que hacia los años ochenta se forjó en Matus una lectura de la derrota que se concentraba en los errores cometidos. Más precisamente, que señalaba la desconsideración de las capacidades del adversario y la sobrevaluación de la fuerza propia. Esa mirada se deja leer en diferentes escritos y, muy especialmente, en *Adiós, Señor Presidente*. Ahora bien, este modo de pensar la derrota conlleva una pregunta acerca de “la viabilidad de la vía chilena”, según las palabras de Tomás Moulian (1998, p. 74).

⁹ Para su profundización, véase Viedma (2022).



En otros términos, el interrogante que organiza el desarrollo de la autocrítica puede plantearse así: *¿pudo haberse evitado este desenlace?* Pregunta marcada por el deseo imposible de volver el tiempo atrás, al momento anterior de lo que, una vez acontecido, parece demasiado determinado, demasiado necesario como para poder ser evitado. “No obstante, no lo era mientras no ocurría”, dice Horacio González a propósito de otra tragedia (2012, p. 67). Ello supone una segunda pregunta, atada a la anterior: *¿era viable nuestro proyecto?* Así la expresaba otro ex ministro de la Unidad Popular:

¿Era absolutamente necesario que las cosas ocurrieran como ocurrieron, y que por lo tanto, en todo caso se iba a producir un golpe militar victorioso? Si la respuesta fuera afirmativa, ello significaría que el proyecto político de la Unidad Popular era esencialmente inviable, y que por lo tanto, cualquiera que hubiera sido la conducta del gobierno, su destino y su derrota estaban ya sellados de antemano. Si la respuesta fuese negativa [...] esa respuesta requiere decir que el proyecto político de la Unidad Popular era en realidad viable (Almeyda, 1978, p. 288).

Elegimos la cita anterior porque permite ver la encerrona a la que conduce la pregunta trágica, orientada al pasado: *si no se podía evitar, entonces el proyecto era inviable; si se podía evitar, entonces era posible lo que soñamos y solo basta revisar los errores*. La viabilidad del proyecto queda supeditada a lo ya acontecido. Se trata de un desplazamiento al menos curioso, puesto que pocos años antes el término *viabilidad* no se dirigía al pasado sino al futuro: allí están los esfuerzos de Oscar Varsavsky (1971), así como los plasmados en el modelo mundial latinoamericano (Herrera *et al.*, 2004), para probar la viabilidad de un “estilo de desarrollo” alternativo al impuesto por los países centrales, en el que las necesidades físicas, sociales, culturales y espirituales de todos los seres humanos estuvieran resueltas. El mismo Matus participó en aquellos debates de los años sesenta y setenta, interrogando especialmente el problema de la viabilidad política, es decir, el asunto de lidiar con los apoyos y resistencias que todo proyecto encuentra en su realización (Matus, 1972). Pero, en ellos, la pregunta se dirigía al futuro y, por lo tanto, la viabilidad era un asunto *a construir*. Después de la derrota, en cambio, ella se dirige al pasado: *¿era viable la “vía chilena”?* Para Clodomiro Almeyda, lo era: el desenlace podría haberse evitado si se hubiera librado una fuerte batalla ideológica al interior de las Fuerzas Armadas. Tal fue, desde su punto de vista, el error. Pero debemos señalar que, en su lectura, la pregunta trágica se anuda a la posibilidad de retomar el camino de cara al futuro, lo que la emparenta en cierta forma con aquellas de Lechner, Marini, Zavaleta y Cueva que presentamos más arriba y con lo escrito por el propio Matus en *Planificación de situaciones*. Había allí

un intento por reflexionar sobre los errores, pero esa pregunta se orientaba *también* al futuro, al interrogante por cómo retomar el camino. Nos estamos refiriendo, claro está, al camino al socialismo. Ese es el horizonte futuro que quedó obturado con el sentido de la autocrítica consolidado hacia mediados de los años ochenta.

No se nos escapa que aquello que englobamos bajo el nombre de autocrítica reconocía una serie de problemas que *también* estaban en las lecturas alternativas. Así, por ejemplo, Moulian advertía la presencia de dos estrategias opuestas al interior de la Unidad Popular: una más proclive a las concesiones y otra más decidida a avanzar. Su tesis, contraria a la de Marini y los autores restantes, era que la negativa del ala más radicalizada a negociar el proyecto condujo al gobierno a la inmovilidad. Para vencer a la misma, la vertiente más proclive a la negociación tendría que haber reprimido a sus propias fuerzas, tendría que haber sofocado al ala más dura. Pero entonces el mismo proyecto se hubiera desvirtuado. Por eso, la experiencia de la Unidad Popular fue para Moulian una “tragedia” (1998, p. 105). Aun cuando este autor señalaba los peligros de ubicar la derrota en el lugar de una fatalidad necesaria, su reflexión parece conducirnos en tal sentido. Es decir, él partió de aquel diagnóstico que Marini nombraba como “dos estrategias”, pero sus conclusiones fueron por completo diferentes. A continuación ofrecemos una reflexión acerca de este punto.

Mientras que los trabajos que relumbran en los albores de los años ochenta se hicieron desde una preocupación por el futuro de la revolución —es decir, sosteniendo a esta última *como* futuro (Giller, 2020)—, la autocrítica se constituyó plenamente en una instancia para evaluar las razones del fracaso. De este modo, la pregunta *trágica* —¿pudo haberse evitado?— ha tendido a ocupar el centro de la escena, desplazando a la pregunta por la viabilidad futura del proyecto popular. Si la ideología opera por medio de los mecanismos de condensación y desplazamiento (Grüner, 2021), cabe observar entonces que la autocrítica reconocía *una parte* del diagnóstico de los restos renegados, pero *desplazaba* el problema al cual ellos intentaban dar respuesta y, en su lugar, *condensaba* todo el asunto del lado de la *virtú*, de las capacidades de gobierno. De este modo, amputaba a la política de su relación con la economía, olvidando que el problema de la lucha política emergía en la problemática marxista como instancia *en la totalidad sobredeterminada*. Tenemos entonces dos interrogantes: ¿*pudo haberse evitado?*, pregunta *trágica* orientada a los errores del pasado; ¿*será posible?*, pregunta *política* orientada a la construcción del futuro. Aclaremos, una vez más, no de cualquier futuro sino del proyecto que implicaba una revolución del modo de producción: el fin de la relación de explotación capitalista. El olvido de aquel proyecto



condujo a la negación de todo aquello que en política resulta imposible de calcular. La política se obstina en no ser trágica, sostiene una causa perdida y en esa insistencia se juega su sentido porque la tragedia es una posibilidad siempre latente: puede pensarse la mejor de las estrategias y, aun así, fracasar (Rinesi, 2011). El problema de la autocrítica es que, a fin de cuentas, ella se montó sobre la confianza en el sueño tecnocrático de que se podría haber evitado la derrota si se hubiera actuado con una mayor *virtú*. Pero entonces estamos ante una paradoja: junto a la negación tecnocrática de lo que hay de trágico en la política, la derrota pasa a ser leída como irreversible. Negación de lo que hay de trágico en la política, pero férrea creencia en la inevitabilidad del destino trágico de la revolución. Esto *no sucedía* en las reflexiones de autores como Lechner, Marini, Zavaleta y Cueva. Para poder edificar la autocrítica *sobre* la derrota, *encima de* sus ruinas, sería necesario silenciar todo aquello que se produjo *en y desde* ella hacia fines de los años setenta y hasta los albores de los ochenta. El precio de aquella operación de condensación y desplazamiento parece haber sido aquel futuro que todavía se sostenía en los escritos que analizamos en la segunda y tercera sección de este artículo y, junto con él, el corpus teórico que permitía proyectarlo y pensarlo. “Obediente a las consecuencias de las acciones, la autocrítica puede desmerecer su defendible e indispensable programa de ajustar las ideas al mundo efectivo, en nombre de cierto ritualismo adaptacionista que la acompaña”, decía Horacio González a propósito de la discusión sobre el “No matarás” y la famosa carta de Oscar del Barco (2006, p. 15). Tal “ritualismo adaptacionista” es lo que hemos intentado problematizar en el presente trabajo, basándonos en los olvidos que la autocrítica arrastró consigo.

Conclusiones

A lo largo del presente escrito, intentamos recorrer distintas lecturas acerca de la derrota del proceso chileno. Comenzamos por ubicar una narrativa autocrítica, que identificamos específicamente en *Adiós, Señor Presidente* de Carlos Matus, en la que se enfatizaban los “errores” cometidos, principalmente la desconsideración del adversario en la propia estrategia. Contrapusimos esta mirada con aquellas de Lechner, Marini, Zavaleta Mercado, Cueva, Vuskovic y Martner, momento en que destacamos que allí el balance crítico se vinculaba a la relación entre economía y política, al tiempo que se enfatizaba el papel del enemigo en la derrota mucho más que los errores propios. Luego, vimos que esta lectura estaba acompañada de una reflexión teórica concerniente a la tónica marxiana y los problemas de la transición. Más precisamente, en-

contramos en estos intelectuales un esfuerzo por dar cuenta de la totalidad de manera jerarquizada sin descuidar la mutua imbricación entre las instancias. Por último, esbozamos una reflexión acerca de la autocrítica matusiana y propusimos leerla en clave del desplazamiento de la pregunta por el futuro de la revolución.

Para finalizar, nos gustaría sugerir que este trabajo podría profundizarse atendiendo a las lecturas del presente sobre nuevas derrotas. Es habitual en la discusión pública latinoamericana de actualidad la consideración de la “correlación de fuerzas” como límite a la acción política, como un dato del que solo cabe tomar nota y resignarse a avanzar hasta donde ella lo permita. Pero esa necesidad de prudencia no resulta tan evidente cuando recurrimos a los restos de aquella catastrófica derrota de 1973, cuando nos dirigimos a sus escombros humeantes sin dejarnos obnubilar por ella, parafraseando a Álvaro García Linera.¹⁰ Así, vimos que no pocos autores consideraron que fue precisamente la moderación lo que debilitó al gobierno y que, más allá de ello, el golpe militar no se explicó tanto por los errores propios sino por la acción decidida de la derecha y el imperialismo. Sin embargo, tras la renegación de este valioso legado, se forjó la evidencia de que fue el sector más radicalizado el que condujo al gobierno a la inmovilidad. Como vimos, hay una paradoja por la cual se afirma la inevitabilidad del destino de los movimientos revolucionarios, al tiempo que se sostiene una fe tecnocrática en las bondades de la *virtú* para ordenar la acción política. ¿Será posible esbozar una lectura más bien psicoanalítica de lo que mostramos hasta aquí? “He llegado al convencimiento que esa derrota es el nudo inconsciente de toda mi visión de la política”, reza una frase de Moulian (1998, p. 7). Parece que ella reviste el carácter del *trauma*, de repetición compulsiva de una escena que no termina jamás de retirarse. Nuestra investigación nos convoca, finalmente, a recoger los aportes del psicoanálisis para pensar el problema. Para un nuevo recomienzo, podríamos guiarnos por el recorrido del propio Freud (1992a, 1992b): la elucidación de los “hechos” que darían origen a la escena traumática no es lo relevante, sino la fantasía que opera como escena originaria que se reitera una y otra vez. Traducido a nuestros términos: debemos dirigir la crítica no a lo realmente acontecido sino al imaginario que se ha forjado alrededor suyo. Este trabajo no es un intento por dar cuenta de las razones de la derrota *en sí*, sino el modo en que esas razones se han articulado con una clave de lectura del presente de la que todavía resulta demasiado trabajoso despegarnos.

¹⁰ “(...) vi los escombros aún humeantes de esas grandes batallas, sin quedar obnubilado por la derrota” (García Linera, en Parodi & Tzeiman, 2022, p. 36).



Referencias

- Aguilar, P. L., Gluzman, M., Grondona, A., & Haidar, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Entramados y Perspectivas. Revista de la carrera de Sociología*, 4(4), 35-64. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/527>
- Almeyda, C. (1978). La dimensión militar de la experiencia chilena. En *El control político en el Cono Sur* (pp. 282-302). México: Siglo XXI.
- Althusser, L. (2015). *Sobre la reproducción*. Madrid: Akal.
- Althusser, L. (2011). Contradicción y sobredeterminación (notas para una investigación). En *La revolución teórica de Marx* (pp. 71-106). México: Siglo XXI.
- Authier-Revuz, J. (1984). Hétérogénéité(s) énonciative(s). *Langages*, (73), 98-111. <https://doi.org/10.3406/lgge.1984.1167>
- Bernazza, C. (2006). *La planificación gubernamental en Argentina: Experiencias del período 1974 - 2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Flacso Argentina, Buenos Aires.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130. https://revistaeypp.flacso.org.ar/revista/numero-3_10
- Bitar, S. (2017). *El gobierno de Allende. Chile 1970-1973*. Santiago de Chile: Pehuén.
- Caputo, O., & Galarce, G. (2020). Economía y correlación de fuerzas en el gobierno de Allende 1970-1973. *La vía chilena al socialismo: 50 años después*. Tomo I. *Historia* (pp. 361-396). Buenos Aires: CLACSO. <https://www.clacso.org/la-via-chilena-al-socialismo-50-anos-despues/>
- Cortés, M. (2014). Contactos y diferencias: La “crisis del marxismo” en América Latina y en Europa. *Cuadernos Americanos. Nueva Época*, 2(148), 139-163.
- Cortés, M. (2012). El Leviatán criollo. Elementos para el análisis de la especificidad del Estado en América Latina. En M. Thwaites Rey (Ed.), *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas* (pp. 93-116). Buenos Aires: CLACSO/ARCIS.
- Cueva, A. (1979a). Dialéctica del proceso chileno: 1970-1973. *Teoría social y procesos políticos en América Latina* (pp. 97-142). México: Edicol.

- Cueva, A. (1979b). Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia. *Teoría social y procesos políticos en América Latina* (pp. 15-39). México: Edicol.
- Derrida, J. (1995). *Espectros de Marx. El Estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva Internacional*. Madrid: Trotta.
- Foucault, M. (2008). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Freud, S. (1992a). Mis tesis sobre el papel de la sexualidad en la etiología de las neurosis (1906 [1905]). *Obras Completas* (Vol. 7. 1901-05, pp. 259-272). Buenos Aires: Amorrortu.
- Freud, S. (1992b). Las fantasías históricas y su relación con la bisexualidad (1908). *Obras Completas* (Vol. 9. 1906-08, pp. 137-148). Buenos Aires: Amorrortu.
- Garcés, J. (2013). *Allende y la experiencia chilena. Las armas de la política*. Madrid: Siglo XXI.
- Gaudichaud, F. (2013). A 40 años del Golpe: Historiografía crítica y pistas de investigación para (re)pensar la Unidad Popular. *Tiempo Histórico*, (6), 63-79. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4679586>
- Gaudichaud, F. (2004). *Poder popular y cordones industriales: Testimonios sobre el movimiento popular urbano, 1970-1973*. Santiago de Chile: LOM.
- Giller, D. (2020). *Espectros dependentistas: Variaciones sobre la "teoría de la dependencia" y los marxismos latinoamericanos*. Los Polvorines: UNGS.
- Giller, D. (2017). Crítica de la razón marxista: "Crisis del marxismo" en Controversia (1979-1981). *Revista Mexicana de Sociología*, 79(3), 487-513. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57675>
- Glozman, M. (2020). (Re)leer Pêcheux hoy: El problema del décalage en la teoría materialista del discurso. *Pensamiento al margen*, (12), 117-133. <https://pensamientoalmargen.com/2020/05/07/no12-9/>
- González, H. (2012). Entre el arquetipo y la memoria social de los trabajadores. En H. González & I. Rudnik, *¿Cómo juzgar al kirchnerismo? Dos miradas contrapuestas sobre la Argentina de la última década* (pp. 65-81). Buenos Aires: Nuestra América/ISEPCI.
- González, H. (2006). La carta de Del Barco. *El ojo mocho*, (20), 7-18.
- Grondona, A. (2016). El giro narrativo y el lugar de la heterogeneidad discursiva en el análisis de teorías sociológicas. El caso de la teoría de la modernización en Gino Germani. *Cinta de Moebio*, (56), 147-158. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2016000200003>



- Grüner, E. (2021). De fetiches también (y especialmente) se vive. Capitalismo y subjetividad: el fetichismo entre Marx y Freud. En *Lo sólido en el aire: El eterno retorno de la crítica marxista* (pp. 191-222). Buenos Aires: CLACSO.
- Grüner, E. (2010). La Parte y los Todos. Sobre algunas cuestiones preliminares. En *La oscuridad y las luces* (pp. 41-97). Buenos Aires: Edhasa.
- Herrera, A., Scolnik, H. D., Chichilnisky, G., Gallopin, G. C., Hardoy, J. E., Mosovich, D., Oteiza, E., Romero Brest, G. L., Suárez, C. E., & Talavera, L. (2004). *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. Buenos Aires: IDRC/IIED.
- Lechner, N. (2012). La crisis del Estado en América Latina. En I. Semo, F. Valdés Ugalde, & P. Gutiérrez (Eds.), *Obras I. Estado y derecho* (pp. 353-456). México: Flacso México/FCE.
- Lechner, N. (2007). La problemática actual del Estado y del Derecho en Chile. *Revista OSAL*, VIII(22), 189-210.
- Mangueneau, D. (2002). Problèmes d'éthos. *Pratiques*, (113-114), 55-67. <https://doi.org/10.3406/prati.2002.1945>
- Marini, R. M. (1974a). Dos estrategias en el proceso chileno. *Cuadernos Políticos*, (1), 18-38.
- Marini, R. M. (1974b). Reforma y revolución: Una crítica a Lelio Basso. En *Acerca de la transición al socialismo* (pp. 75-92). Buenos Aires: Periferia.
- Marini, R. M. (1974c). Economía política de un golpe militar. *Foro Internacional*, (58), 279-291.
- Marini, R. M. (1973). La pequeña burguesía y el problema del poder: El caso chileno. *Pasado y Presente*, IV(1), 65-86.
- Marini, R. M., & Sepúlveda, C. (1973). La política económica de la "Vía Chilena". *Marxismo y Revolución*, (1), 106-123.
- Martner, G. (1984). La vía pacífica al socialismo. *El Trimestre Económico*, 51(Temas 203-204), 761-809.
- Matus, C. (2014). *Adiós, Señor Presidente*. Remedios de Escalada: UNLa. <https://doi.org/10.18294/9789874937681>
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada: UNLa.
- Matus, C. (1980). *Planificación de situaciones*. México: FCE.

- Matus, C. (1972). *Estrategia y plan*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Moulian, T. (1998). *Conversación interrumpida con Allende*. Santiago de Chile: LOM.
- Parodi, R., & Tzeiman, A. (2022). Entrevista a Álvaro García Linera. En *Para los que vendrán: Crítica y revolución en el siglo XXI. Selección de conferencias, artículos y entrevistas (2010-2021)* (pp. 31-87). Los Polvorines/UNGS/CCC.
- Pêcheux, M. (2017). *Las verdades evidentes. Lingüística, semántica, filosofía*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Rinesi, E. (2019). *Restos y desechos: El estatuto de lo residual en la política*. Buenos Aires: Caterva.
- Rinesi, E. (2011). *Política y tragedia. Hamlet, entre Maquiavelo y Hobbes* (2° edición). Buenos Aires: Colihue.
- Romé, N. (2015). Elogio del teoricismo: Práctica teórica e inconsciente filosófico en la problemática althusseriana. *Representaciones*, 11(1), 85-113. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/repr/article/view/13388>
- Spinelli, H. (2019). Planes y juegos. *Salud Colectiva*, 15, e2149. <https://doi.org/10.18294/sc.2019.2149>
- Spinelli, H. (2012). El proyecto político y las capacidades de gobierno. *Salud colectiva*, 8(2), 107-130. <https://doi.org/10.18294/sc.2012.153>
- Tapia Valdés, J. (1977). Sobre la factibilidad y el fracaso de la vía chilena al socialismo. En F. G. Gil, R. Lagos E., & H. A Landsberger (Eds.), *Chile 1970-1973. Lecciones de una experiencia* (pp. 299-317). Madrid: Tecnos.
- Tzeiman, A. (2021). *La fobia al Estado en América Latina. Reflexiones teórico-políticas sobre la dependencia y el desarrollo*. Buenos Aires: IIGG/CLACSO.
- Varsavsky, O. (1971). *Proyectos nacionales: Planteo y estudios de viabilidad*. Buenos Aires: Periferia.
- Viedma, C. (2022). Una teoría para la transición: Cibernética y dialéctica en Oscar Varsavsky y Carlos Matus. *Revista Izquierdas*, (51), e042, 1-20. <http://www.izquierdas.cl/ediciones/2022/numero-51/120-numero-52>
- Vuskovic, P. (1974). Significación latinoamericana de la experiencia chilena reciente. *Foro Internacional*, (58), 145-163.



- Vuskovic, P., & Aceituno, G. (1982). Los problemas económicos de la transición. *Investigación Económica*, 41(159/160), 11-58.
- Zavaleta Mercado, R. (2009). Las formaciones aparentes en Marx. *La autodeterminación de las masas* (pp. 77-120). Bogotá: Siglo del Hombre/CLACSO.
- Zavaleta Mercado, R. (1986). El Estado en América Latina. *Áreas*, (7), 81-93. <https://revistas.um.es/areas/article/view/87141>
- Zeran, F. (1998, enero 25). Adiós, Señor Presidente. Carlos Matus, académico y ex ministro de Allende. *La Época*, 16-17. Recuperado de la Biblioteca Nacional de Chile. Sección Archivo de Referencias Críticas Chilenas. <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/628/w3-article-288399.html>

La persistencia cultural del proyecto neoliberal. Una aproximación a las disputas por la hegemonía en la Argentina reciente

The Cultural Persistence of the Neoliberal Project.
An Approach to the Disputes for Hegemony in
Recent Argentina

Emiliano López*



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-006-2025

Recibido: 30 de noviembre de 2023

Aceptado: 20 de agosto de 2024

Resumen

El artículo presenta un estudio de las luchas por la hegemonía en Argentina desde la crisis orgánica de 2008 hasta la actualidad para dar cuenta de los procesos de emergencia, consolidación y crisis de diferentes proyectos hegemónicos en este país, reconociendo el rol central del empresariado y de las fuerzas políticas como enunciadores privilegiados de la política nacional. Se identifica la persistencia cultural del paradigma neoliberal y cómo ha conducido a un empate en la pasividad y no en la adhesión activa. Para ello, se utiliza el análisis crítico del discurso con un corpus documental conformado por las intervenciones del empresariado y de las fuerzas políticas. Esto permite identificar las principales características de las disputas hegemónicas, cómo se han alterado los nodos interdiscursivos en cada etapa, quiénes fueron los enunciadores privilegiados y de qué modo se articularon las demandas corporativas con los discursos políticos y los núcleos más importantes del sentido común en cada coyuntura.

Palabras clave: proyectos hegemónicos, neoliberalismo, disputas por la hegemonía, análisis del discurso, Argentina.

Abstract

In this paper we carry out a study of the struggles for hegemony in Argentina since the organic crisis from 2008 to the present to account for the processes of emergence, consolidation and crisis of different hegemonic projects in the country, recognizing the central role of business and political forces as privileged enunciators of national politics. The cultural persistence of the neoliberal paradigm is identified and how it has led to a situation of he-

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (CONICET) | elopez@fahce.unlp.edu.ar | <https://orcid.org/0000-0002-2128-5055>

gemonic stalemate in passivity rather than based on active adhesion. The critical analysis of the discourse is used with a documentary corpus formed by the interventions of the business and political forces in power at each stage. This allows us to identify the main characteristics of the hegemonic disputes in the period, how the key interdiscursive nodes have been altered in each stage, who were the privileged enunciators and how the corporate demands were articulated with the political discourses and the most important nuclei of common sense at each juncture.

Keywords: hegemonic projects, neoliberalism, hegemonic disputes, discourse analysis, Argentina.

Introducción

El siglo XXI dio a luz en América Latina a una serie de gobiernos populares y progresistas en diferentes países que parecían alcanzar un punto de ruptura con el círculo vicioso del neoliberalismo. Las oposiciones al proyecto neoliberal se expresaban a través de la acción directa de norte a sur del continente. Desde el Caracazo de 1989 hasta las Guerra del Gas y el Agua en Bolivia, pasando por las luchas del movimiento piquetero en Argentina, diversos sectores de las clases subalternas cuestionaron los efectos sociales de un proyecto excluyente en lo económico y conservador en el plano político.

Esta voluntad popular destituyente del orden neoliberal no se quedó estancada allí. El antineoliberalismo —que en cada país tuvo sus propios macrotemas y nodos interdiscursivos¹ sobre los cuales logró construir una hegemonía alternativa— se convirtió en el punto de partida de un nuevo orden social, es decir, que tuvo su momento instituyente. La elección de Hugo Chávez en 1998; la llegada al gobierno de Lula da Silva en Brasil en 1999; el triunfo electoral de Néstor Kirchner en Argentina en 2003; el triunfo del Frente Amplio en Uruguay en 2002; el primer gobierno indígena de Bolivia encabezado por Evo Morales Ayma en 2006; la llegada de Rafael Correa a la presidencia de Ecuador en 2007, fueron hitos trascendentes que revirtieron la tendencia regresiva en la región, impulsando marcos de unidad supranacional donde el rol de Estados Unidos se redujo a su mínima expresión y las clases subalternas tuvieron, con diferencias y bemoles, una recuperación parcial de sus condiciones materiales y, al mismo tiempo, un proceso de empoderamiento y repolitización significativo.

¹ Para el estudio de estas categorías y formular un análisis crítico del discurso, véase Wodak & Meyer (2003).

A pesar de estos trascendentes cambios que dieron lugar a nuevas identidades políticas en la región, de 2012 en adelante los proyectos populares sufrieron el embate de una ofensiva neoliberal continental que articuló las estrategias de las derechas nacionales con la perspectiva estadounidense de disputar la hegemonía global intentando una nueva etapa de periferalización de América Latina. A pesar de esto, es preciso reconocer que, en una variedad de casos —entre los que se incluye la experiencia argentina—, las dinámicas estructurales de dependencia históricas, que luego del giro neoliberal se habían profundizado, no fueron modificadas sustancialmente por las políticas llevadas adelante por los gobiernos progresistas que mostraron línea de continuidad con la década de 1990.

En particular, en Argentina el triunfo electoral de Cambiemos en las elecciones presidenciales de 2015 trajo aparejado un debate importante sobre la capacidad hegemónica de la nueva derecha y los límites del proyecto kirchnerista. Luego de sus cuatro años de gobierno, el proyecto neoliberal fue derrotado electoralmente de nuevo. En el marco de este trabajo nos preguntamos sobre algunas dimensiones importantes para pensar las luchas por la hegemonía política en la Argentina reciente. Proponemos una variedad de preguntas-problema para guiar el análisis: ¿qué capacidad hegemónica ha tenido el proyecto neoliberal de Cambiemos?, ¿en qué dimensiones o niveles podemos analizar las disputas por la hegemonía?, ¿sobre qué bases podemos caracterizar la situación actual luego del triunfo del Frente de Todos² en lo que atañe a los proyectos hegemónicos en disputa? No pretendemos aquí resolver estos interrogantes de manera concluyente sino más bien indagar acerca de los posibles núcleos centrales sobre los cuales pueden discutirse estos temas en la Argentina reciente.

En lo que sigue, se hace un recorrido que va desde la consolidación del proyecto nacional-popular hasta su crisis y el ascenso al poder político de Cambiemos,³ a la vez que se presentan ciertas coordenadas analíticas que son centrales al momento de analizar las disputas por la hegemonía. Posteriormente se examinan, en primer lugar, los núcleos clave del sentido común neoliberal con cuya base

² El Frente de Todos fue una coalición de diferentes fuerzas políticas vinculadas al peronismo: partidos progresistas, expresiones de las izquierdas y movimientos sociales, entre otros, ellos reactivaron el espacio político nacional-popular luego de la derrota electoral del proyecto kirchnerista en 2015. Tuvo la fortaleza de incluir a la mayor parte de las expresiones que se oponían al neoliberal encarnado en la figura de Mauricio Macri que se presentó para ser reelecto como presidente en 2019.

³ Alianza Cambiemos fue la coalición de Propuesta Republicana (un novedoso partido de centro-derecha fundado en 2008) con el Partido Radical y otros partidos políticos de menor importancia. Se formó para enfrentar al Frente para la Victoria liderado por Cristina Fernández de Kirchner de clara identificación con el peronismo histórico y una variedad de agrupamientos progresistas y de izquierdas.



Cambiamos realizó sus operaciones hegemónicas y, en segundo, algunos aspectos de sus limitaciones para implementar una hegemonía duradera. En el cuarto apartado se propone una hipótesis acerca de cuáles son las raíces del empate hegemónico que transita en la pasividad. Por último, repasamos algunas reflexiones finales del artículo.

De la hegemonía nacional-popular al gobierno de Cambiamos

De todo el variopinto desarrollo de la ofensiva neoliberal en América Latina (golpes blandos, formatos de guerra híbrida, *lawfare*, etc.), la forma que adquirió en Argentina fue la de una democracia representativa con la consolidación de un partido político del bloque opositor al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hacia 2015. Sin embargo, desde años antes venían cobrando peso las estrategias comunicacionales y judiciales enmarcadas en las lógicas de guerra híbrida para reforzar el descontento hacia el gobierno kirchnerista y dar mayor respaldo a las figuras de las referencias opositoras, despojándose incluso de sus ropajes ideológicos.

La génesis de dicho bloque se encuentra en la crisis orgánica de 2001 (Adamovsky, 2017, p. 9). La crisis del proyecto hegemónico neoliberal de ese año cumple con los elementos propios de una crisis de hegemonía orgánica, la cual imposibilita la dinámica normal de acumulación del capital y, al mismo tiempo, la capacidad de dominación consensual del proyecto neoliberal se fue diezmando. Además, el proyecto hegemónico “desarrollista” emergió como alternativa en ese marco⁴ (López, 2015, p. 180).⁵

En una historia más corta, el bloque opositor tuvo su capacidad de interpelación hegemónica sobre todo a partir de 2008. Fue conformándose a través de las posiciones que adoptaron los sectores más concentrados de las clases dominantes que, desde ese momento, encontraron una caja de resonancia en la disconformidad con el gobierno “populista”⁶ de Cristina Fernández de Kirchner, y desde entonces, por momentos erráticamente, empezaron a construir una opción político-partidaria que le diera forma a la disputa hegemónica en contra del proyecto desarrollista nacional-popular liderado por

⁴ Para una tipología de las crisis de hegemonía y sus principales componentes, véase Balsa (2020).

⁵ A dicho proyecto también se le ha llamado neodesarrollista (Féiz & López, 2012; Schorr & Wainer, 2023).

⁶ “Populismo” alude aquí a una categoría nativa planteada por la oposición, el empresariado y los medios de comunicación masivos con una connotación negativa en relación a las categorías “república” o “democracia”. En la teoría social, populismo se considera como una lógica de la política (Laclau, 2005).

la fuerza política devenida en kirchnerismo (López, 2015, p. 263). Como indican distintos trabajos (López, 2015; Cantamutto, 2017, p. 70; Varesi 2021, p. 150), 2008 constituyó un partaguas en la política nacional. La decisión del gobierno de modificar el régimen de derechos de exportación para el sector agrícola condensó hipertróficamente la fractura político-social populismo-antipopulismo que puede rastrearse desde la década de 1940 (Adamovsky, 2017, p. 487; Semán, 2021, p. 25). En cierta medida, la tradición nacional-popular tiene su contracara en la de tipo antipopulista que involucra, como destaca Semán (2021, pp. 13-15), una heterogeneidad de elementos y tradiciones que se articulan bajo esta categoría política como delimitación de la frontera con el campo enemigo en el sentido laclausiano. Sin embargo, de ninguna manera es una estrategia discursiva que opera sobre la abstracción de la estructura social realmente existente. Por el contrario, la tradición antipopulista se encuentra arraigada en la tradición ideológica de la oligarquía argentina, al menos desde la conformación del Estado nacional en la década de 1880 hasta nuestros días.

Durante 2008-2009, la abierta disputa por la hegemonía formuló dos bloques donde el enunciador privilegiado⁷ se integró durante un corto periodo por las organizaciones gremiales de productores agropecuarios agrupados en la “Mesa de Enlace”.⁸ Por supuesto, con una amplificación significativa por parte de los medios de comunicación masivos y las grandes cámaras empresariales (como la Asociación Empresaria Argentina⁹) que en todo momento elevaron a mito republicano de interés nacional la disputa que, en principio, respondía a un interés meramente corporativo de una parte del empresariado agropecuario. Quizá un momento emblemático fue el acto realizado por las entidades frente a más de cien mil personas el 25 de mayo de 2008 en la ciudad de Rosario. Allí, los representantes de las entidades agropecuarias destacaron el carácter “universalista” de las demandas.¹⁰ Si estableciéramos un mapa de las posiciones discursivas condensadas en los años 2008-2009, podría ser el de la figura 1.

⁷ “Enunciador privilegiado” refiere a los actores colectivos o dirigentes que logran ubicarse en el centro de la escena donde circulan los discursos en un momento determinado. Véase Verón (1987).

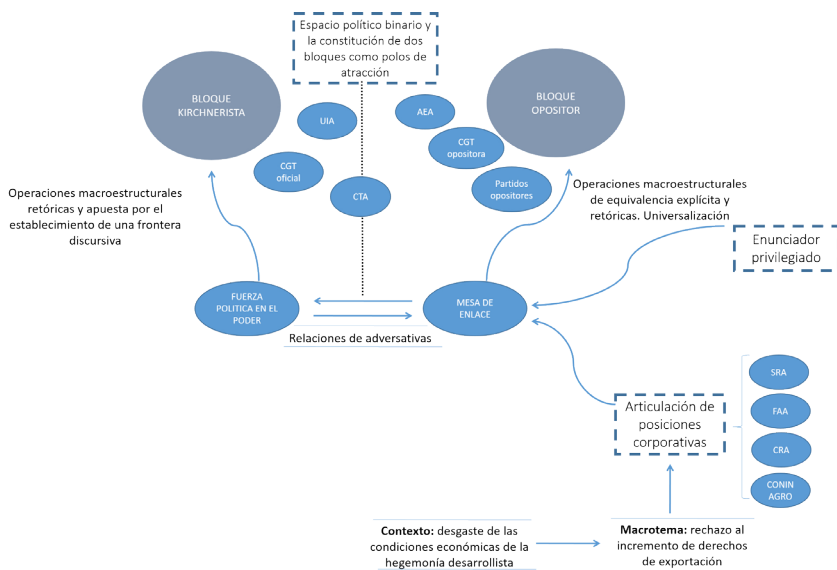
⁸ Coordinación política formada por la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Rural Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO).

⁹ “El punto de inflexión fue la crisis agropecuaria, porque desde entonces pasamos a un período en que sentíamos que los empresarios eran concesionarios, no dueños de empresas. Y eso fue minando la autoestima del empresariado” (Entrevista a Jaime Campos, *La Nación*, 2009).

¹⁰ Discursos de Mario Llambías (2008), Eduardo Buzzi (2008) y Luciano Miguens (2008).



Figura 1. Mapa de posiciones discursivas 2008-2009



Fuente: López (2015).

En esos años, comenzó a expresarse en el cuerpo social la fractura del campo discursivo en dos grandes bloques: el kirchnerista y el opositor. Aquí hay una tradición que opera fuertemente y abreva en el antiperonismo como frontera discursiva, pero también nuevas lógicas de las derechas globales (Adamovsky, 2017, pp. 65-104; Stefanoni, 2021, pp. 33-61). Esa mixtura de conservadores, liberales y derechas alternativas conformará un campo político articulado en torno al populismo del siglo XXI como enemigo común.

El campo antipopulista no tuvo el éxito esperado por sus mentores. Más aún, el kirchnerismo logró una mayor adhesión a su proyecto hegemónico con iniciativas de amplio consenso social hasta 2011. En este año, el proceso electoral consolidó a Cristina Fernández de Kirchner con 54% de los votos frente a poco más de 20% de la segunda fuerza. En cierta medida, fue el momento de más alto despliegue de políticas estatales que abonaron a la inclusión económico-política de las mayorías populares. La hegemonía desarrollista así consiguió recomponerse, pero con diferencias sustanciales respecto al periodo 2003-2008.¹¹ El enunciador privilegiado en la política nacional pasó a ser la *fuerza política en el poder* devenida en proyecto político —el kirchnerismo— con identidad propia surgida de una articulación de políticas estatales concretas y

¹¹ Para los detalles de la emergencia (2003-2007) del proyecto hegemónico desarrollista, véase López (2015).

de construcción simbólica.¹² Por su parte, este enunciador privilegiado impulsó en clave diferente a los años previos la hegemonía desarrollista. La hegemonía discursiva de entonces no solo se sustentaba en las típicas del ideario desarrollista clásico (crecimiento económico, industrialización, expansión del mercado interno, etc.), sino que logró incorporar otros elementos que, si bien presentes desde 2003, tomaron creciente preponderancia en 2009-2011. El primero es la clave nacional-popular como parte de una tradición de larga data en Argentina, en el sentido que lo destaca Williams (1997), y que se activa en esta coyuntura. Esto permitió el consenso de buena parte de los actores subalternos a la vez que fragmentó y bloqueó parcialmente las iniciativas de otros actores que avanzaron hacia una postura “oposicionista” ante las iniciativas del gobierno. Puede entenderse al ideario nacional-popular en Argentina también en su carácter “religioso”, puesto que la religión es “[...] dimensión esencial de la vida política porque un movimiento político existe realmente sólo en cuanto es una «voluntad colectiva», y ésta puede formarse sólo gracias a los mecanismos de identificación y movilización que implica el lenguaje religioso” (Frosini, 2017, p. 6). En cierto modo, esta reactivación de una tradición o la “identificación religiosa” de las clases subalternas bloqueaba parcialmente las capacidades hegemónicas de las racionalidades liberales y tecnocráticas.

El segundo elemento es un reconocimiento explícito del nuevo contexto mundial, de la necesidad de “exportar lo que el mundo demanda”.¹³ Este nodo presente en las prácticas discursivas de la fuerza en el poder obtuvo el consenso de los actores más dinámicos del agronegocio y reforzó el de los sectores industriales (López, 2015). Las expresiones más importantes de este segundo elemento se aprecian en los lanzamientos de dos “programas para el desarrollo” de largo plazo: el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) y el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI), ambos en 2011. Cuando fueron presentados, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner interpelaba directamente a los sectores dinámicos del agronegocio y la industria con dos ideas. Por una parte, la noción de “industrializar la ruralidad” (Presidencia de la Nación, 2011), y la apuesta a no producir una “antinomía entre campo e industria” (Presidencia de la Nación, 2011). Nos referimos a un planteo que llevaban adelante los productores de siembra directa y otros empresarios significativos de la agroindustria. Por otra

¹² Retamozo (2013) relaciona la construcción de hegemonía del kirchnerismo con diversas lógicas políticas: movimientista, populista, institucional, entre otras. Además, como fue desarrollado en López (2015, pp. 159-190), el enunciador privilegiado de la etapa de emergencia del proyecto desarrollista en el marco de la crisis orgánica de 1998-2001 fue el Grupo Productivo, con un rol preponderante de la Unión Industrial Argentina.

¹³ Discurso de Cristina Fernández, 5 de octubre de 2011. También el Plan Estratégico Agroalimentario (2011) y el Plan Estratégico Industrial (2011) propuestos por el gobierno.



parte, la noción de inserción internacional exitosa mediante la producción de manufacturas de origen agropecuario. En este sentido, Cristina Fernández señalaba: “Hablábamos y hablaba recién el señor decano, que me antecedió en el uso de la palabra, como también lo hizo el titular de Agricultores Federados Argentinos (AFA), de las posibilidades de esta Argentina como líder global en materia agroalimentaria. Y yo quiero decirles que ya hoy la Argentina es un líder a nivel global agroalimentario” (Presidencia de la Nación, 2011).

En tercer lugar, la inclusión a mediados de 2011 de la noción de *batalla cultural*, fuertemente asociada a la militancia juvenil, la cual proponía la profundización de los valores simbólicos que el proyecto nacional-popular identificaba como nueva frontera. Claro que la batalla cultural tuvo momentos relevantes y masivos, como la fiesta popular del Bicentenario el 25 de mayo de 2010, pero por lo general se ciñó a un espacio social reducido: los sectores medios progresistas. En buena medida, la discusión posterior a 2011 en el campo intelectual, sobre todo desde la conformación del grupo Carta Abierta,¹⁴ rondó alrededor de la discusión de la “hegemonía cultural kirchnerista” (Wainman, 2013, p. 119).

Este hecho es fundamental al retomar la discusión del posterior derrotero de esta fuerza política emergente, a su potencia y límites como proyecto hegemónico.

De manera resumida, podemos señalar que en el periodo 2009-2011 se consolidó una *hegemonía desarrollista en clave nacional-popular*. Sumado a esto, hubo un intento de reactualización de las raíces históricas y culturales de la tradición nacional-popular que activó algunos de los sedimentos de buen sentido en el seno de las clases subalternas y de los sectores medios progresistas que matizaron sus posiciones antiperonistas históricas (Adamovsky, 2015, pp. 475-492).

A pesar de la capacidad hegemónica del proyecto nacional-popular, el bloque opositor quedó conformado como una minoría intensa, con capacidad de vetar crecientemente ciertas políticas y que, después de 2011, emprendió una estrategia más ofensiva hasta conducir al proyecto kirchnerista a la crisis de hegemonía. Para ello, fue clave el rol de las asociaciones corporativas del gran empresariado para producir una nueva articulación discursiva y poner en crisis el orden social del kirchnerismo, en una coyuntura en la que los movimientos orgánicos del patrón de acumulación de capital comenzaban a mostrar señales de inestabilidad. La capacidad política de este sector del empresariado para instalar su agenda fue parte de una estrategia de pinzas donde el poder judicial (mediante dinámicas de *lawfare*) y el poder mediático (a través de *fake news* y otras operaciones de prensa) tuvieron un rol importante en el desgaste del gobierno

¹⁴ Carta Abierta fue un grupo de intelectuales afines al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner; tuvo varias intervenciones en el marco de la batalla cultural.

(López, 2018). Por supuesto, la situación económica socavaba la capacidad de interpelación del proyecto nacional-popular hacia las clases subalternas y sectores intermedios de las clases dominantes. Además, como elemento explicativo, no debe dejarse de lado lo que Cantamutto (2017, p. 65) ha llamado “afirmación particularista en la política del kirchnerismo” en los últimos años de gobierno que implicó la ruptura con los sectores de su frente político más vinculados al movimiento obrero organizado y al Partido Justicialista.

Por lo dicho, la explicación de la crisis del orden social posneoliberal posee múltiples dimensiones. Una de particular interés para pensar las luchas por la hegemonía en los años recientes es el desplazamiento de los nodos discursivos a nivel del empresariado que expresan un intento de movimiento de revolución-restauración (Gramsci, 2001, C8, SS25, 231). Estos sectores fueron adoptando posiciones crecientemente conservadoras, lo que permite recuperar para el debate la hipótesis de la lógica pendular de la burguesía argentina que propuso O'Donnell (1977, p. 539). El discurso de la Asociación Empresaria Argentina (AEA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA), desde 2008, pero sobre todo luego de 2012, proponía la necesaria construcción de un “consenso republicano” para el “desarrollo del país”, en contraposición al “populismo antide-mocrático” que expresaba la presidenta.¹⁵

Esta es la posición que ambas entidades adoptan en cuanto a temas de la agenda política que exceden por lejos sus demandas sectoriales. Así, en cada una de sus intervenciones tanto la AEA como la SRA expresaron su vocación de aportar a un “cambio de etapa”, un “dar vuelta la página”. En 2015 se da la coyuntura en la que estas entidades terminan de apostar por una de las opciones partidarias. Sin embargo, hasta aquí no hay ningún cambio en sus posiciones en relación con su trayectoria histórica. Cabe preguntar por qué estos discursos ubicados en el polo opositor al gobierno nacional-popular consiguieron cierta capacidad hegemónica al interior del bloque en el poder y luego en ciertos sectores de las clases subalternas. Esto pide explicar cuáles fueron las posiciones de la Unión Industrial Argentina que fue el actor que expresó con más claridad en los años de emergencia el rol de la hegemonía desarrollista (2002-2007).

¹⁵ Qué piensan... (2012), La independencia... (2014), Para el 70% de las empresas... (2012), Ningún gobernante... (2015). Véase, por ejemplo, “[...] las entidades aquí firmantes entienden que el mejor homenaje que se puede hacer a la democracia es reafirmar la plena vigencia del sistema republicano de gobierno, en el cual el federalismo, la efectiva separación de poderes, la independencia del poder judicial, el debido funcionamiento de los entes de control de la actividad administrativa y el debido respeto a la libertad de prensa, constituyen sus pilares fundamentales” (AEA, 2014). El presidente de la SRA, Luis Miguel Etcheverehere, oponía un gobierno republicano al proyecto populista que atribuía al gobierno de Cristina Fernández (El populismo demagógico..., 2014). Este empresario afirmaba sobre la entonces presidenta: “cree que todo se resuelve con algunos pesos y mucha publicidad. Con el campo en marcha, el país que viene no tendrá nada que ver con este. Es urgente cambiar el rumbo” (Etcheverehere, 2014).



Aquí hay dos cuestiones de interés. En primer lugar, el contexto de enunciación tuvo una alteración significativa: las limitaciones del patrón de acumulación fueron el eje central sobre el que se dieron nuevas posiciones discursivas. Esta nueva coyuntura se dio en 2012, pero fue más radical a partir de enero de 2014. Por estos años, las tensiones económicas se tornaron en barreras significativas para el desarrollo del patrón de acumulación y por tanto constituyeron una limitante a la reproducción del orden social con las características adquiridas desde la crisis orgánica de 1998-2001. Las tensiones acumuladas entre 2008 y 2011 (conflicto distributivo que aceleró la inflación, el estancamiento de la productividad, los diferenciales de capacidad productiva entre actividades primarias e industriales, los bajos niveles de inversión reproductiva en ciertos sectores, elevada tasa de transnacionalización del capital) implicaron limitaciones en 2012-2015: en la balanza comercial, en la distribución de ingresos progresiva, en la dinámica de las tasas de crecimiento del producto, en la producción energética, y en la exacerbación de la fuga de capitales (López & Barrera Insua, 2020, pp. 11-15).

La segunda cuestión vinculada a la anterior fue que, en 2011, el empresariado productivo ligado sobre todo a la *UIA* se distanció progresivamente del gobierno nacional. Un movimiento parecido a la lógica pendular de la economía argentina: en las etapas recesivas, luego de una expansión de la industria y una mejora en la distribución de los ingresos, los sectores industriales tienden a articularse con el bloque del gran capital transnacional y agropecuario. Así, el bloque opositor amplió su base social hacia el conjunto del empresariado y comenzó a operar sobre esa “filosofía espontánea” que es el sentido común de las clases subalternas (Gramsci, 1981, CC 11, SS 12, 11).

A medida que las barreras económicas del “modelo kirchnerista” se acentuaron, las soluciones propuestas desde el espacio oficialista encontraron grados cada vez menores de politicidad¹⁶ frente a la mayor politización y radicalización del polo opositor. Las asociaciones empresariales de mayor peso nucleadas en el Foro de Convergencia instalaron en la agenda pública demandas que consolidaron la base para un programa de oposición al kirchnerismo de orientación republicana liberal.¹⁷ Ya por esos años, las diversas organizaciones empresariales retomaron la iniciativa con una crítica mordaz a la política del gobierno. Esto les permitió aparecer como un actor clave en la articulación

¹⁶ En este texto, *politicidad* se entiende como la categoría propuesta por Laclau & Mouffe (2004). De acuerdo con estos autores, “lo político” radica en la capacidad de construir un discurso que produzca una partición del campo político en polos potencialmente antagónicos. Tal como plantea Balsa (2017), la alternativa es la política como administración o tramitación institucionalizada del conflicto.

¹⁷ Véase el documento fundacional del Foro de Convergencia Empresarial de 2014, https://archivo.consejo.org.ar/noticias14/foroempresarial_2404.html

de las iniciativas liberales, más allá de sus demandas corporativas, de cara a los procesos electorales de 2013 y 2015. En definitiva, después de 2011, las principales entidades empresariales avanzaron en consolidar una alternativa política al kirchnerismo.

Del comportamiento de la Asociación Empresaria Argentina, el Foro de Convergencia Empresarial y las posiciones en el Coloquio de IDEA, se observa que las demandas del empresariado se sintetizan en tres: la integración al mundo, la cuestión energética, y la reducción de costos. Sobre lo primero, lo que buscaban estos actores se vinculaba a la solución del conflicto con los fondos buitres para recuperar el acceso al crédito internacional, un incremento del tipo de cambio para volverlo competitivo, y la solución de las regulaciones sobre el comercio exterior (Cantamutto & López, 2019b, p. 14).

Desde su fundación en 2014, el Foro de Convergencia Empresarial puntualizó en el mercado energético como el paradigma para ver que la intervención estatal provocaba una distorsión de precios que redundaba en insuficiencias de inversión y producción, y abonaba a la tensión sobre la balanza de pagos debido a que la demanda de energía terminaba cubriéndose con importaciones.

Por otra parte, la demanda de la reducción de costos incluía los laborales y los fiscales. La batalla discursiva por la flexibilización del mercado de trabajo formal y la reducción de la presión tributaria fue clave por esos años y para el gran empresariado se trataba de las causas salientes de la compresión de la rentabilidad entre 2008 y 2015.¹⁸

Estas demandas corporativas del gran empresariado comenzaron a articularse y a mostrar su pretensión hegemónica y se expresaron políticamente en el proyecto neoliberal de Cambiemos que las tomó en su mayor parte como programa de gobierno. Tal es así que, como señala Bona (2018), el presidente Mauricio Macri, previo al triunfo electoral de 2015, destacó en el coloquio de IDEA que “en un año, al que le toque organizar el Comité de IDEA será un privilegiado porque va a estar todo mi gabinete a disposición para trabajar y acordar toda la política” (Bona, 2018, p. 45).

En términos discursivos, el desgaste de las bases materiales económicas del proyecto kirchnerista se relacionó con el surgimiento de limitaciones en la lógica agonística de la política que había sido central durante la consolidación de la hegemonía post 2008 (Balsa, 2017; López, 2015). Así, la prioridad de la lógica administrativista (Balsa, 2017) dio lugar a una creciente despolitización del conjunto de la sociedad y, sobre todo, de buena parte de los sectores que habían apoyado el proyecto kirchnerista. De acuerdo con Balsa (2017), la

¹⁸ Estos puntos se encuentran en el texto liminar del Foro de Convergencia Empresarial conformado por más de 70 grandes empresas.



lógica administrativista tramita y diluye el conflicto, que de acuerdo al enfoque posfundacional es constitutivo de “lo político”. En este sentido nos referimos aquí a la despolitización. De acuerdo con Laclau (2005), es la resolución de demandas democráticas a través del aparato estatal frente a la lógica populista que repolitiza cada demanda construyendo fronteras discursivas y activando y reactivando las identidades políticas a partir de la confrontación. Este desgaste de la politicidad del proyecto hegemónico, la pérdida de legitimidad, los problemas de la dinámica de acumulación de capital y la ampliación del alcance del proyecto hegemónico alternativo, dieron lugar a una crisis de hegemonía del proyecto kirchnerista que fue capitalizada por una restauración conservadora a través de la elección de Mauricio Macri.

Entendemos aquí a la crisis de hegemonía como una pérdida de adhesión al proyecto político que logró subordinar a otros proyectos hegemónicos y, al mismo tiempo, ciertos elementos subalternos al interior del proyecto hegemónico. En todos los casos, las crisis de hegemonía contienen momentos coyunturales y orgánicos que se interrelacionan:

Los fenómenos de coyuntura son ciertamente dependientes, también ellos, de los movimientos orgánicos, pero su significado no es de gran alcance histórico: estos dan lugar a una crítica política menuda, cotidiana, que afecta a los pequeños grupos dirigentes y a las personalidades inmediatamente responsables del poder. Los fenómenos orgánicos dan lugar a la crisis histórico-social que afecta a las grandes agrupaciones, más allá de las personas y más allá del personal dirigente (Gramsci, 1981, CC. 13 SS17, 32-33).

En este punto, resulta dificultoso comprender la importancia de cada elemento en la crisis de hegemonía de Argentina del periodo 2012-2015 para caracterizarla como orgánica o no orgánica (Balsa, 2020, pp. 328-330). Más allá de esto, lo interesante es comprender esta crisis en el sentido que lo plantea Fabio Frosini:

Hay que insistir sobre esta doble implicación recíproca entre el carácter global de la hegemonía y la visibilidad de las capas de los discursos hegemónicos. Si la fórmula hegemónica es global, es decir, si se relaciona con el conjunto de las relaciones de fuerza a nivel nacional e internacional, el carácter contingente del sistema hegemónico no aparece como tal. La visibilidad del carácter hegemónico de sus elementos coincide con su crisis, con su disgregación (Frosini, 2017, p. 10).

Por tanto, la crisis de hegemonía del proyecto kirchnerista queda expuesta por su incapacidad de rearticular el campo discursivo y la acción material para

sostener los consensos construidos hasta 2011 o plantear otros nuevos. A tal punto queda expuesta en 2015 que fue asumida como por la propia fuerza política en el poder que intentó proponer una alternativa electoral más digerible para el *establishment* económico y moderar algunos de los ejes discursivos más movilizadores del kirchnerismo. Así, los tres candidatos presidenciales con mayor intención de voto para ese año representaban opciones que confirmaban un giro conservador en la política nacional.

Por supuesto, resulta clave que, si bien es complejo determinar de modo conclusivo la justa dimensión de la crisis entre factores permanentes y ocasionales, en todos los casos “[...] la crisis depende de la presencia de una propuesta hegemónica alternativa de carácter global que consigue articular de manera coherente todos los niveles de las correlaciones de fuerzas” (Frosini, 2017, p. 7). Esto es lo que alcanzó el proyecto hegemónico de Cambiemos como expresión en el plano político-electoral de un bloque social conducido por los sectores con mayor poder estructural al interior de las clases dominantes. Cambiemos tradujo políticamente las demandas empresariales que fueron ampliando sus márgenes de consenso operando sobre elementos del sentido común acordes a la correlación de fuerzas existente a escala nacional y continental.

Así, 2015 fue una inflexión sin precedentes en la historia argentina: una coalición hegemonzada por un nuevo partido de derecha accedió al poder mediante elecciones libres, desplazando al proyecto que quizá ha obtenido más adhesión popular y activación política desde la dictadura militar de 1976.

Cambiemos como una restauración conservadora fallida

La llegada al poder de Cambiemos modificó significativamente las relaciones entre los diferentes “nudos históricos” que daban cuenta del estado de las correlaciones de fuerza nacional e internacionales de aquellos años. Los nudos históricos, que en este artículo llamamos *nodos interdiscursivos*, son elementos constitutivos del sentido común que pueden ser interpretados, combinados y proyectados de manera hegemónica. Cambiemos articuló las demandas del empresariado con ese tipo de elementos que opacaban cualquier núcleo de buen sentido que pudiera haberse visto potenciado en los años previos.

¿Por qué una coalición empujada, financiada y compuesta por las clases dominantes consiguió la adhesión de sectores subalternos en el proceso electoral? Este es un interrogante clave. Como hemos señalado, el análisis de los discursos del empresariado en estos años muestra que lograron proponer, desde un género discursivo tecnocrático, una vía de presunta superación del estancamiento del patrón de acumulación de los años finales del gobierno kirchnerista. Esto es



importante, puesto que, en el planteo de Gramsci (2001, CC. 9, SS 103), un movimiento hegemónico debe resolver una tarea “potencialmente común” para su nación. La resolución potencial de los problemas de orden macroeconómico que el empresariado instaló como macrotemas relevantes en el contexto de crisis de la hegemonía kirchnerista, se convirtió en una alternativa creíble para la resolución de la crisis.

Las demandas de “volver al mundo”, “resolver la cuestión energética” y “reducir costos”, los macrotemas del gran empresariado en 2014-2015, tuvieron su correlato en las políticas de Cambiemos durante sus primeros meses de gobierno. El “regreso al mundo” se expresó unificando el mercado cambiario, cancelando las restricciones a la adquisición de divisas y el control del comercio exterior, además de la reducción de los derechos de exportación de bienes primarios. Por su parte, la nueva dinámica de endeudamiento público dio su primer paso en diciembre de 2015 cuando el gobierno de Cambiemos convirtió alrededor de cinco mil millones de dólares de letras intransferibles en títulos negociables en el mercado secundario de activos. Estos títulos de deuda se colocaron en JP Morgan, Citibank y Goldman Sachs, entre otros bancos de inversión (Cantamutto & López, 2019a, p. 81).

Sobre la demanda del empresariado respecto al mercado energético, Cambiemos la convirtió en una de las decisiones clave de su política económica declarando en diciembre de 2015 la Emergencia Energética (decreto N° 134/15), básicamente para favorecer las inversiones privadas en ese sector. El interés del empresariado en estas oportunidades se constata en el encuentro convocado por la AEA en noviembre de 2016, al que nombró “La Energía como Motor para el Crecimiento”, evento en el que participaron los ministros Juan José Aranguren y Francisco Cabrera, así como Marcos Peña, el jefe de Gabinete. Allí se insistió en la necesidad de un aumento de precios que garantizara la rentabilidad y colocara sobre la mesa el alto costo de los trabajadores petroleros. Se utilizaba así una sinécdoque —figura retórica típica de las estrategias hegemónicas—, pues en el discurso del empresariado y del gobierno de Cambiemos el reacomodamiento de precios sería favorable al conjunto de la sociedad en el largo plazo. Sostenían que el ajuste mejoraría el nivel de vida de las clases subalternas, pues así se evitaba una crisis mayor.

Por su parte, las demandas que apuntaban a la reducción de costos y las mejoras en la competitividad fueron significativas. La AEA organizó la jornada “Infraestructura del transporte y costos logísticos: los desafíos de crecer” para discutir los costos de la logística, en la que se contó con la presencia del ministro Dietrich. Evaluando el tipo de cambio estable, sus demandas se centraron en reducir trámites, ampliar la red ferroviaria, disminuir el costo laboral, eximir del IVA al transporte de cargas y subsidiando el combustible.

Pero el eje más importante en relación con la reducción de costos fue el vinculado a los laborales. Este nodo interdiscursivo se mantuvo entre los reclamos empresariales más relevantes hasta fines de 2017. Cabe señalar que, aunque debido al programa de política económica regresiva, el aumento del desempleo y la caída sostenida del salario real, los costos se redujeron, esto no sucedió en los niveles que requería el empresariado. La intención del gobierno de Cambiemos fue, por tanto, el descrédito de las clases trabajadoras organizadas para legitimar una reforma laboral regresiva. Los sintagmas “mafias sindicales”, “industria del juicio laboral” y otras formas de desprestigio de la organización sindical pesaron entonces (Reartes & Pérez, 2018). Si bien las cámaras entendían la necesidad de avanzar con gradualismo en esta flexibilización, la aprobación de una reforma laboral en Brasil en julio de 2017 aceleró los tiempos. En esa línea, el gobierno y la cúpula empresarial comenzaron a hablar de las demandas por juicios laborales como un sistema criminal, que excedían la protección de quienes trabajan convirtiendo la normativa en un mecanismo de presión. Este discurso se profundizó luego de que Cambiemos ganó las legislativas de octubre, y desde entonces el presidente Macri sostuvo que se entraba en un “reformismo permanente” [sic], consistente en impulsar las reformas prometidas: laboral, tributaria, previsional (Argentina entra..., 2017). Luis Etchevehere, entonces presidente de la SRA y luego ministro de Agroindustria, señaló el carácter “fundacional” del discurso de Macri. Mientras que varias organizaciones empresariales habían expresado públicamente su acuerdo con el resultado favorable al gobierno en las PASO (primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias) de agosto. Sin embargo, la aceleración del paso en el tratamiento de estas reformas fue muy costoso políticamente para el gobierno que, tras ganar las elecciones, vio desplomarse su imagen en la opinión pública debido a la resistencia de amplios sectores subalternos, como organizaciones sindicales y movimientos sociales. Al recurrir al FMI en 2018, en medio de las corridas cambiarias, regresaría la necesidad de reformas más profundas, incluso en los ejes ya señalados: laboral, previsional e impositiva. Con la llegada del FMI, se agotó el tiempo para el gradualismo.¹⁹

En su estrategia hegemónica, Cambiemos retomó casi por completo la agenda del gran empresariado. Las demandas corporativas de quienes conducen los procesos de acumulación de capital en la Argentina tuvieron su correlato en la política económica de Cambiemos. Más allá de esto, la acentuación de la crisis desde fines de 2017 y principios de 2018 comenzó a provocar el desgaste del bloque de poder, que incluía a la mayor parte del empresariado y a la fuerza política en el gobierno. Las expectativas de los sectores ligados a los servicios y a la cadena energética se desvanecieron frente al aumento sin parangón de

¹⁹ <https://www.infobae.com/opinion/2018/05/29/se-termino-el-tiempo-del-gradualismo/>



las ganancias de la fracción financiera (Cassini *et al.*, 2021, pp. 199-230). Esta última hegemonizó el bloque en el poder. No obstante, las políticas macroeconómicas y sectoriales que lo favorecían tenían la desventaja de la debilidad estructural de las finanzas para encabezar una alianza del empresariado (López, 2023, p. 14).

Las críticas de las cámaras industriales no se hicieron esperar adosándose a las del comercio y la construcción que, en este último caso, vio paralizada su actividad casi por completo (Cassini *et al.*, 2021, pp. 199-230). Más aún, el sector agropecuario, considerado el núcleo central de la oposición al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y, por tanto, parte esencial en la coalición de Cambiemos, comenzó a criticar al gobierno.

Cambiemos fue entonces la expresión de la correlación de fuerzas favorables a los sectores más concentrados del capital y consiguió tres cambios que darían lugar a un nuevo mapa de ganadores y perdedores dentro del empresariado. Por un lado, la alteración de la estructura de precios relativos que mejoró la posición de algunas fracciones (tasa de interés real, tarifazos, medicina, alimentos y energía) en contra de otras —el salario, en primer lugar, sectores industriales de consumo masivo, en segundo—. En tanto que el cambio en la estructura de los gastos estatales fue significativo dado que el pago de intereses desplazó a las transferencias económicas a los servicios públicos; mientras que los ingresos también se modificaron vía reducción del aporte de impuestos directos y al comercio exterior pero conservando los impuestos indirectos. Estas modificaciones motivaron la apropiación de un excedente económico diferente a los años de hegemonía kirchnerista: las finanzas eran las grandes ganadoras; las clases trabajadoras, las mayores perdedoras. Por último, el financiamiento de las cuentas externas se modificó al priorizar los dólares “financieros” por sobre los “comerciales”, lo cual otorga mayor poder estructural al capital financiero.

La pregunta relevante sería por qué y hasta dónde este proyecto hegemónico restaurador llegó al poder estatal mediante el voto popular y durante algunos años pareció lograr consenso en sectores de las clases subalternas y garantizar su gobernabilidad. En este punto, discrepamos con la lectura respecto a que el neoliberalismo no puede ser un proyecto hegemónico sino uno que fundamenta su dominio basado en la coerción (Alemán, 2016, p. 19). Por el contrario, la fortaleza y profundidad del proyecto neoliberal a escala global, y en particular en América Latina, estuvo marcado por su capacidad de construir hegemonía por parte de las fracciones de clase y los partidos políticos que impulsaron el giro neoliberal, sus trasfondos ideológicos y político-culturales. Contrario al planteo de Alemán (2016), múltiples autores encuentran una continuidad en las apuestas del proyecto neoliberal que han decantado en un “sentido común

neoliberal”, “valores neoliberales” o en una “cultura neoliberal” (Crouch, 2012, pp. 237-240; Murillo, 2020).

A partir de esta lectura, es posible pensar en cuáles fueron los “nudos históricos” que recibieron una importancia decisiva en los años de Cambiemos y consiguieron, por un breve lapso, un consenso entre los sectores subalternos. Lejos de la eficacia de los géneros discursivos técnico-científicos²⁰ para ordenar los diferentes nodos del sentido común neoliberal, los discursos de la fuerza política en el poder, como los del gran empresariado, profundizaron las operaciones ideológicas para producir consensos.

Un eje relevante para consolidar el bloque social en el poder, al menos hasta mediados de 2018, fue el antipopulismo. Desde las asociaciones empresariales y el gobierno, el bloque social dominante intentó construir en este eje la refundación de la Argentina para dejar atrás lo que llamaban “el fracaso de los últimos 70 años” (El discurso del presidente..., 2018). Esta operación discursiva pretendía reactivar el mito de que la Argentina puede volver al sendero de países “normales”, “democráticos” y “ricos”, dimensiones que el populismo históricamente había bloqueado. En palabras de Marcos Peña: “Es un fracaso que en 70 años no podamos resolver nuestro equilibrio fiscal” (Marcos Peña negó cambios..., 2018). Del mismo modo se expresaron las voces empresariales. Tanto la AEA, como los discursos que confluyen en los sucesivos coloquios IDEA desde 2015, desarrollaron la impugnación del orden social anterior.²¹ Esta postura del empresariado, como ocurrió en las demandas económicas concretas, tuvo su correlato en las expresiones del presidente Mauricio Macri en el marco del mismo coloquio a través de un sintagma similar: “El desafío de fondo es el cambio cultural, volver a reafirmar los valores que nos trajeron hasta acá, que trajeron nuestros abuelos, que el trabajo dignifica, que vale la pena esforzarse, valores que el populismo puso en crisis” (Las 12 frases..., 2017).

Con base en lo dicho, es posible pensar este nodo interdiscursivo (populismo) como articulador de la posición ideológica del bloque en el poder y como parte de una estrategia refundacional conservadora del orden social, fundamentada en el rechazo del pasado y, al mismo tiempo, como una “promesa de redención” potencial según lo explica Zemelman (2008). El populismo tiene el peso de un desplazamiento metonímico que alude a “autoritarismo”, “demagogia”, “nacionalismo”, “vulgaridad” y “crisis” (Adamovsky, 2017, pp. 91-103). El

²⁰ Para una discusión sobre los géneros discursivos en la construcción hegemónica, véase Angenot (2010, pp. 21-51).

²¹ Por ejemplo, el discurso de Gastón Remy, presidente de Dow Argentina, en el marco del 53° Coloquio de IDEA en octubre de 2017; luego de citar datos económicos y políticos de los últimos cincuenta años, concluye “Esos números nos muestran que perdimos el camino y nos descarrilamos como sociedad”.



significante “pesada herencia” alude a un contenido similar en esos años. Pero, como hemos destacado, construir una hegemonía requiere que la frontera discursiva se desarrolle entre la negatividad del pasado y una positividad potencial que construya un consenso en el presente (Frosini, 2017, pp. 6-9). Es decir, debe haber un desplazamiento desde el peso del “pasado” —pesada herencia, populismo, demagogia, autoritarismo— para revalorar el presente, hacia una polaridad donde lo “potencial” —el orden, la estabilidad, el desarrollo— comience a ganar peso a fin de consolidar la estrategia hegemónica en el presente (Zemelman, 2008, p. 86).

Consideramos que en el periodo 2015-2018 el nodo positivo del trazado de una frontera discursiva por parte del bloque en el poder fue “la república”. Esta lógica binaria entre populismo y república fue una constante de la política argentina luego del “conflicto del campo” en 2008, pero fue más protagónica después de 2012, cuando las tensiones económicas y el “giro particularista” profundizado en el segundo mandato de Cristina Fernández colocó a la AEA y la SRA a la cabeza de la construcción de “un consenso republicano para el desarrollo del país” (Campos, en encuentro de la AEA, marzo de 2016). Desde esta perspectiva, un crecimiento económico y social sostenido dependía de este consenso; excediendo por lejos sus demandas sectoriales, mostrando un contenido político-ideológico categórico. A su vez, el marco de correlaciones de fuerzas continental favoreció esta interpretación de acuerdo con la cual la república y la democracia ocupaban de nuevo el centro en la región, desplazando a los populismos autoritarios (Merino, 2020, p. 167).

Si bien este mito republicano fue la principal base ideológica del proyecto liberal-conservador en Argentina, cabe preguntar sobre qué otro eje se ha venido articulando una estrategia discursiva enfocada principal, aunque no exclusivamente, en el plano político-ideológico. Sin pretender la exhaustividad, podemos señalar que se trata de la institucionalidad, el debate Estado *vs.* mercado, y la posibilidad de cambio cultural que dieron lugar a una controversia entre intelectuales y organizaciones políticas acerca de la capacidad hegemónica de Cambiemos.

Las luchas sociales articuladas de diferentes representaciones de las clases subalternas para resistir el embate de la reforma jubilatoria y la laboral que pretendía imponer el gobierno de Cambiemos, fue un evento clave para el desgaste de los consensos del proyecto neoliberal. La reforma jubilatoria fue aprobada en el Congreso de la Nación en diciembre de 2017, pero las manifestaciones callejeras y movilizaciones para enfrentarla fueron un punto de inflexión en las capacidades hegemónicas del proyecto de restauración conservadora. Los movimientos orgánicos en esta crisis se corresponden con una crisis de la dinámica de acumulación entre las fracciones productivas, una exacerbación del rol del

capital financiero que incrementó la volatilidad macroeconómica y un proceso acentuado de desigualdad basado en el ajuste monetario y fiscal. La llegada del préstamo *stand-by* del FMI por una cifra récord para este tipo de créditos terminó de delinear una tendencia a la crisis del patrón de acumulación. En términos coyunturales, el desgaste del breve periodo de consenso de Cambiemos tuvo mucho peso en el plano estructural, puesto que más allá de las promesas republicanas antipopulistas, la situación económica fue de mal en peor, tanto para las clases subalternas como para amplias franjas del empresariado productivo (López, 2023, p. 19).

Las fuerzas de la sociedad civil que resistieron el avance del neoliberalismo fueron las que pusieron en crisis dicha hegemonía. La articulación de estas luchas subalternas con las limitaciones de las dinámicas de acumulación que estaban en el centro de los discursos del empresariado y de la fuerza política en el poder, concretaron la crisis definitiva de esta nueva experiencia neoliberal. La derrota electoral de Mauricio Macri a manos del Frente de Todos (espacio diseñado e impulsado por Cristina Fernández de Kirchner) culminó el desgaste y en la crisis del proyecto hegemónico neoliberal.

Lo interesante es que la derrota electoral en lugar de producir un efecto centrífugo sobre el bloque de poder de Cambiemos y la porción más significativa del empresariado, consolidó el espacio opositor a partir de una estrategia de polarización más acentuada, más fundada en dimensiones ideológicas que pragmáticas y alienadas con la tradición política oligárquica argentina. Esta estrategia dio sus frutos durante la campaña electoral post PASO, dado que Cambiemos remontó buena parte de su desventaja en votos de cara a las elecciones generales de octubre de 2019.

La cultura neoliberal y la precarización de la vida: un empate hegemónico arraigado en la pasividad

Hemos discutido aquí el derrotero de dos proyectos hegemónicos a escala nacional y descrito parcialmente el marco de la correlación de fuerzas internacionales que afectan directamente a Argentina. Desde nuestra perspectiva, la impugnación al proyecto neoliberal impulsada por fuerzas sociales y capitalizada en el plano político por el Frente de Todos logró desplazar del gobierno al proyecto restaurador-conservador de Cambiemos.

El punto de partida del Frente de Todos ha sido el nodo discursivo antineoliberalismo. Este apela a la memoria de la crisis orgánica de hegemonía de 1998-2002 y lo construye como oposición a las nociones de justicia social, soberanía, integración social e independencia económica, entre otras cuestiones. Más allá



de los cambios globales y regionales que pusieron en tela de juicio la capacidad misma de la civilización occidental para reproducirse en el marco de la pandemia del covid-19, las expectativas de diferentes sectores o fracciones de las clases subalternas se esfumaron rápidamente. Si bien el nodo antineoliberal en el plano de la política macroeconómica y el gesto oligárquico de la alianza ahora opositora (Juntos por el Cambio) no origina una adhesión política activa, el Frente de Todos parece tener bases pocos firmes para la construcción de una hegemonía estable. Esta situación recuerda lo planteado por Portantiero (1977, pp. 532-536) acerca de una situación de empate en la que ninguno de los proyectos hegemónicos consigue subordinar al otro.

¿A qué se debe esta situación de empate hegemónico? Una respuesta excede las posibilidades de este trabajo. Pero podemos indicar algunas guías para un análisis de la emergencia, consolidación y crisis de proyectos hegemónicos en la Argentina reciente. Siguiendo los argumentos arriba planteados, es posible pensar diferentes niveles de la hegemonía según sus grados de profundidad. Concretamente, dos niveles. En primer lugar, en el más coyuntural o superficial, se encuentra la *hegemonía política* donde los discursos que circulan en un tiempo y lugar determinados, los aspectos más coyunturales de las correlaciones de fuerza, y ciertos eventos fortuitos, pueden tener un impacto significativo en la emergencia de un proyecto hegemónico o qué tanta adhesión convoca. Estos momentos coyunturales empalman u organizan diferentes núcleos del sentido común que aparecen en la superficie.

En segundo lugar, aparece la hegemonía económica y cultural. La inclusión de estos dos aspectos en el mismo nivel radica en comprender la cultura como parte de la construcción material de la vida, de la misma forma que la reproducción económica (Williams, 1997, pp. 19-32). La importancia que le otorga Gramsci al plano cultural en sus *Cuadernos* echa por tierra la interpretación de que las determinaciones últimas de un orden social se refieren exclusivamente a las dimensiones económicas (Gramsci, 1981, CC4, SS 43, 455). Por el contrario, la reproducción material de la vida incluye la reproducción cultural y cristaliza en los núcleos más duros del sentido común, es decir, en el modo de comprender el mundo y analizarlo a partir de un movimiento orgánico y estructural que se reproduce en tensión y a la par de las dimensiones económicas. Mientras que por lo general estas dan lugar a elaboraciones políticas donde predominan como trasfondo las demandas corporativas o sectoriales, es en el plano cultural donde la dinámica orgánica o estructural de la hegemonía opera con mayor profundidad. Los núcleos culturales de sentido común que se reproducen a lo largo del tiempo y que requieren de momentos de crisis de hegemonía orgánicas para modificarse, son los principales insumos que se activan con los discursos políticos en coyunturas específicas. El desgaste o

desorden de un patrón de acumulación acelera la subjetivación en favor o en contra de determinados proyectos hegemónicos.

Planteamos lo anterior para dar cuenta del desgaste del Frente de Todos, de la incapacidad de Juntos por el Cambio para capitalizar el descontento y, lo novedoso, cierta acumulación de parte de una ultraderecha o de derecha alternativa con mayor incidencia en las juventudes (López & Pulleiro, 2022). Nuestra hipótesis es que no solo en Argentina, sino en general en América Latina, los planos económico y cultural de la reproducción social de las clases populares están hegemónizados por los discursos neoliberales. La cultura neoliberal de fuertes núcleos de sentido común tales como el hiperindividualismo, el consumismo, la meritocracia, el racismo, el privatismo y el apoliticismo han subordinado duraderamente los núcleos de buen sentido que habían preponderado en los periodos previos. En lo económico, la mayor parte de las formas de reproducción de la vida de las clases subalternas está sujeta a la constante degradación de un modelo capitalista occidental crecientemente excluyente, con particularidades de nuestra posición periférica que no hace más que reducir las posibilidades de éxito de patrones de reproducción económica que continúen con esta inercia. Se presenta la paradoja de una propuesta política del neoliberalismo que toma elementos de la cultura neoliberal dominante, pero no puede cumplir sus promesas de satisfacción económica que el mismo proyecto plantea (Fisher, 2016, p. 131).

La discusión sobre la batalla cultural durante la hegemonía del proyecto kirchnerista se redujo a un sector menor de las clases subalternas y sobre todo a sectores medios intelectuales. En los años posteriores a 2015, se manifestó una tendencia de larga data que la etapa más progresiva del gobierno kirchnerista no superó y provocó que la gran mayoría de las clases subalternas reprodujera su existencia en marcos de empobrecimiento económico estructural y de predominio de una hegemonía cultural cada vez más alejados del igualitarismo, la solidaridad de clase y la cultura del trabajo. Estos núcleos neoliberales del sentido común fueron subestimados por los proyectos hegemónicos progresistas y de las izquierdas y se activan hoy, ante una desmejora de las condiciones de vida, con los discursos políticos de los espacios conservadores o de las derechas alternativas. El proyecto nacional-popular aparece bloqueado para producir articulaciones virtuosas o nuevos mitos que intenten activar los buenos sentidos que son parte de las tradiciones políticas populares en Argentina. El *statu quo* es, por tanto, neoliberal.

El empate que transitamos en los niveles continental y nacional tiene menos épica que el empate catastrófico de la década de 1970, es un empate en el que la pasividad y no la activación aparece como el elemento más importante (Modonesi, 2017, pp. 25-51).



Comentarios finales

En este artículo se ha intentado reponer el recorrido de las disputas por la hegemonía en la Argentina reciente. Analizando la correlación de fuerzas a escala continental, hemos dado cuenta del derrotero de la hegemonía desarrollista desde su emergencia hasta su crisis orgánica, de la emergencia del proyecto neoliberal de Cambiemos como alternativa y de la situación de empate hegemónico que caracteriza la situación actual, la cual se fundamenta en la cultura neoliberal como núcleo de ideas que habitan el sentido común de manera estructural en Argentina de la misma manera que la acentuación periférica y dependiente de la economía nacional.

A lo largo del trabajo, se ha dado cuenta de este recorrido mediante algunas categorías del análisis gramsciano de la hegemonía que resultan de interés para el estudio de la sociedad argentina contemporánea. En adelante, queda pendiente profundizar estas dimensiones analíticas y, al mismo tiempo, desarrollar más en detalle una perspectiva metodológica acorde a este tipo de investigaciones.

Referencias

- Adamovsky, E. (2017). *El cambio y la impostura: La derrota del kirchnerismo, Macri y la ilusión PRO*. Buenos Aires: Planeta.
- Adamovsky, E. (2015). *Historia de la clase media argentina: Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires: Booket.
- Alemán, J. (2016). *Horizontes neoliberales de la subjetividad*. Madrid: Grama.
- Angenot, M. (2010). *El discurso social: Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Balsa, J. (2020). Crisis? What Crisis? Los tipos de crisis en Gramsci y la interpretación de la crisis de hegemonía actual. *Materialismo Storico*, 9(2).
- Balsa, J. (2017). *Pensar la estrategia política a partir de los aportes de las nuevas lecturas sobre la obra de Gramsci*. Buenos Aires.
- Cantamutto, F. (2017). Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, (74), 63-89. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i74.4382>

- Cantamutto, F., & López, E. (2019a). Voces que gritan fuerte: Posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos. *Mediações*, 24(1), 74-101. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p74>
- Cantamutto, F., & López, E. (2019b). Cambiemos: ¿proyecto hegemónico con pies de barro? *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, (18), 9-37.
- Cassini, L., Zanotti, G., & Schorr, M. (2021). Más negocio financiero, menos producción: la experiencia neoliberal del gobierno de Cambiemos. En M. Schorr (Comp.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Crouch, C. (2012). *La extraña no-muerte del neoliberalismo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Fisher, M. (2016). *Realizamos capitalista: ¿No hay alternativa?* Buenos Aires: Caja Negra.
- Frosini, F. (2017). ¿Qué es la “crisis de hegemonía”? Apuntes sobre historia, revolución y visibilidad en Gramsci. *Las Torres de Lucca*, (11), 44-77. <https://ora.uniurb.it/handle/11576/2655222>
- Gramsci, A. (2001). *Cuadernos de la cárcel*. México: Era.
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la cárcel*. México: Era.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: FCE.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI España.
- López, E. (2023). De la euforia neoliberal a la derrota electoral: Los años de Cambiemos en Argentina. *Revista de Pesquisa e Debate*, 35, 5-23. <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i2e60734>
- López, E. (2018). ¿Qué fue de la hegemonía desarrollista? Tiempos de transición y nuevas posiciones al interior del bloque de poder en la Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 4(8).
- López, E. (2015). *Los años post-neoliberales: De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Míño y Dávila.
- López, E., & Barrera Insua, F. (2020). Valorización dependiente y estancamiento en la Argentina a comienzos de siglo XXI. *Sociohistórica*, (46).
- López, E., & Pulleiro, A. (2022). La metamorfosis de los monstruos: Nuevas y viejas derechas. *Nodal*. <https://www.nodal.am/2022/05/la-metamorfosis-de-los-monstruos-nuevas-y-viejas-derechas-por-emiliano-lopez-y-adrian-pulleiro/>



- Merino, G. (2020). La reconfiguración imperial de Estados Unidos y las fisuras internas frente al ascenso de China. En E. López (Comp.), *Las venas del sur siguen abiertas* (pp. 103-150). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Modonesi, M. (2017). *Revoluciones pasivas en América*. México: UNAM.
- Murillo, S. (2020). Agrietar el gobierno neoliberal de los cuerpos individuales y colectivos. *Tri-continental*. <https://thetricontinental.org/es/argentina/fp-murillo/>.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *JSTOR*. <https://www.jstor.org/stable/3466679>
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 531-565. <https://doi.org/10.2307/3539776>
- Reartes, L., & Pérez, P. (2018). Nuevo ciclo regresivo: Transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo. En P. Pérez & E. López (Coords.), *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad Nacional de La Plata. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/148978>
- Retamozo, M. (2013). *Discursos y lógica política en clave K*. En J. Balsa (Comp.), *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo* (pp. 143-156). Buenos Aires: UNQui/CCC. <https://www.aacademica.org/martin.retamozo/170>
- Semán, E. (2021). *Breve historia del antipopulismo: Los intentos por domesticar a la Argentina plebeya, de 1810 a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schorr, M., & Wainer, A. (2023). Neodesarrollismo, restricción externa y salida exportadora en la Argentina. *Realidad Económica*, 53(355).
- Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?: Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Varesi, G. (2021). La Argentina kirchnerista (2003-2015) analizada desde una perspectiva gramsciana: Apuntes para un balance. *Política y Sociedad*, 58(1). <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr12520> <https://doi.org/10.5209/poso.62036>
- Verón, E. (1987). La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política. En *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos* (pp. 14-26). Buenos Aires: Hachette.
- Williams, R. (1997). *Marxismo y literatura*. Barcelona: Península.

- Wodak, R., & Meyer, M. 2003. *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Zemelman, H. (2008). *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*. México: Siglo XXI/Universidad de las Naciones Unidas.
- Zemelman, H. (1998). *Sujeto: Existencia y potencia*. Madrid: Anthropos.

Otras fuentes

- “La independencia del poder judicial y de la prensa libre reafirma la democracia republicana” ACDE. (2014, 19 de diciembre). <https://acde.org.ar/la-independencia-del-poderjudicial-y-de-la-prensa-libre-reafirma-la-democracia-republicana/>
- AEA. (2014). *La independencia del poder judicial y de la prensa libre reafirma la democracia republicana*.
- Argentina entra en una etapa de reformismo permanente. (2017, 13 de octubre). *La política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/109129-macri-argentina-entra-en-una-etapa-de-reformismo-permanente/>
- Discurso de Eduardo Buzzi. (2008, 25 de mayo). <http://www.arribacampo.com.ar/>
- Discurso de Mario Llabrás. (2008, 25 de mayo). <http://www.arribacampo.com.ar/>
- Discurso Luciano Miguens. (2008, 25 de mayo). <http://www.arribacampo.com.ar/>
- El discurso del presidente Macri por el 9 de Julio y los 10 mensajes que dejó. (2018, 9 de julio). *La Gaceta*. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/776979/actualidad/discurso-presidente-macri-9-julio-10-mensajes-dejo.html>
- El Foro de Convergencia Empresarial: “Ningún gobernante puede intentar apropiarse del Estado”. (2015, 8 de junio). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-foro-de-convergencia-empresarial-ningun-gobernante-puede-intentar-apropiarse-del-estado-nid1800115/>
- Etchevehere, L. (2014). Discurso apertura. 128º Exposición de la Sociedad Rural Argentina.
- La Nación*. (2009, 13 de diciembre). Entrevista con Jaime Campos. “Los países que funcionan bien tienen reglas claras”. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/los-paises-que-funcionan-bien-tienen-reglas-claras-nid1210862/>; https://archivo.consejo.org.ar/noticias14/foroempresarial_2404.html).



- Las 12 frases más destacadas de Mauricio Macri en el Coloquio de Idea. (2017, 13 de octubre). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/12-frases-destacadas-mauricio-macri-coloquio-idea_0_SkNVBhC3W.html
- Marcos Peña negó cambios... (2018, 30 de agosto). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2018/08/30/marcos-pena-nego-cambios-en-el-gabinete-y-aseguro-no-estamos-ante-un-fracaso-economico-ni-mucho-menos/>
- Para el 70% de las empresas, empeoró el clima de negocios. (2012, 28 de abril). *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1468818-para-el-70-de-las-empresas-empeoro-el-clima-de-negocios>
- Plan Estratégico Agropecuario. http://64.76.123.202/site/areas/PEA2/_noticias/PEA-Una_Visi%F3n_Compartida_de_Futuro.pdf
- Plan Estratégico Industrial. <http://www.industria.gob.ar/plan-estrategico-2020/>
- Presidencia de la Nación. (2011, 5 de octubre). Discurso de Cristina Fernández.
- Qué piensan los líderes de las empresas sobre 2013 y callan. (2012, 9 de diciembre). *La Nación*.

Estabilidad y cambio en el sistema multipartidista colombiano, 1991-2022

Stability and Change in the Colombian Multiparty System, 1991-2022

Unai Ahedo,* Laura Lucía Suárez-Monroy,**
Ainhoa Novo-Arbona***



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-007-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-007-2025)

Recibido: 2 de septiembre de 2022

Aceptado: 21 de mayo de 2024

Resumen

El análisis de la naturaleza y dinámica interna de los sistemas de partidos ha sido una constante en la ciencia política comparada. Es aquí donde se presenta de especial relevancia el caso del sistema de partidos colombiano y su análisis desde 1991 hasta la actualidad. Comenzaremos observando su grado de institucionalización utilizando los criterios propuestos por Mainwaring & Scully (1995) y Levitsky (1998). Este será un primer paso para ofrecer una clasificación del sistema, basándonos en los criterios expuestos por Siaroff (2000). Así, esta investigación brinda la oportunidad de analizar el sistema de partidos colombiano en perspectiva histórica, empleando una metodología sistematizada desde un prisma estático y dinámico. Esto abre la puerta a futuros estudios comparados con sistemas de partidos de áreas y contextos altamente diferenciados.

Palabras clave: sistemas de partidos, institucionalización, democracia, elecciones, Colombia, partidos políticos.

Abstract

The analysis of the nature and internal dynamics of party systems has been a constant in comparative political science. It is here that the case of the Colombian party system and its analysis from 1991 to the present is analyzed to us with special relevance. We will begin to observe its degree of institutionalization by taking the criteria proposed by Mainwaring & Scully (1995)

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco UPV/EHU (España) | Profesor e investigador en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la UPV/EHU | unai.ahedo@ehu.eus | <https://orcid.org/0000-0002-0064-6819>

** Magíster en Gobernanza y Estudios Políticos por la Universidad del País Vasco UPV/EHU (España) | Investigadora en Sinnergiak Social Innovation (UPV/EHU) | Isuarez@sinnergiak.org | <https://orcid.org/0000-0001-7871-5960>

*** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad del País Vasco UPV/EHU (España) | Profesora agregada en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV/EHU | ainhoa.novo@ehu.eus | <https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

and Levitsky (1998). A first step that will allow us to offer a classification of the system, taking the criteria set out by Siaroff (2000). Thus, the research gives us the opportunity to analyze the Colombian party system in historical perspective, with a systematized methodology, both from a static and dynamic perspective. Something that opens the door to future studies compared to party systems in highly differentiated areas and contexts.

Keywords: party systems, institutionalization, democracy, elections, Colombia, political parties.

Introducción

Desde finales del siglo xx, ha surgido una gran cantidad de estudios sobre los sistemas de partidos en América Latina (Remmer, 1991; Coppedge, 1998; Alcántara & Freidenberg, 2001; Kitschelt *et al.*, 2010; Harbers, 2010; Croissant & Völkel, 2012; Roberts, 2013; Freidenberg, 2016; Mainwaring, 2018). Este interés debe vincularse con la preocupación constante de los científicos sociales por comprender las claves de la estabilidad e inestabilidad de los partidos políticos, los sistemas de partidos e incluso los sistemas políticos democráticos en la región.

A pesar de los múltiples cambios en el panorama político y entre los principales actores políticos latinoamericanos durante más de dos décadas, numerosos estudios han demostrado una mayor estabilidad en los sistemas de partidos, una mejora en la capacidad de representación de la ciudadanía por parte de los actores y élites políticas, y un fortalecimiento de los sistemas democráticos en la región (Alcántara & Freidenberg, 2001; Luna & Zechmeister, 2005).

Por un lado, se ha señalado que la aparición de nuevas fuerzas políticas ha fortalecido el sistema democrático, ha contribuido a la nacionalización de los sistemas de partidos, ha introducido demandas sociales no satisfechas en la agenda política e incluso ha permitido que sectores de la sociedad (como las comunidades indígenas), que históricamente han sido excluidos de la representación política, estén ahora más integrados en el sistema político (Van Cott, 2000; Madrid, 2005; Birnir & Van Cott, 2007; Duque, 2022). Por otro lado, también se ha vinculado esta creciente estabilidad con la situación económica en la región (Harbers, 2010; Kitschelt *et al.*, 2010; Roberts, 2013).

Una estabilidad que, desde la ciencia política, permite dejar de concebirlos simplemente como aquellas “comunidades políticas fluidas” de las que nos hablaba Sartori (2005), y pasar a analizarlos como “sistemas”. Como señalaban Mainwaring & Scully (1995), es posible que en estos sistemas no encontremos

partidos tan antiguos, estables, con tanta legitimidad, votantes y simpatizantes como en Europa Occidental. Sin embargo, esto no es motivo para no poder emplear el concepto de *sistemas de partidos institucionalizados* en la región (Mainwaring & Scully, 1995). A pesar de la diversidad y la volatilidad, resulta imprescindible seguir realizando esta labor clave para medir el grado de supervivencia de cualquier sistema democrático (Coppedge, 1998). Un sistema de partidos en el que los actores y sus pautas de interacción pueden variar a lo largo del tiempo también puede contar con un alto grado de institucionalización (Mainwaring & Scully, 1995; Mainwaring & Torcal, 2005).

Por tanto, se nos abre aquí la posibilidad de estudiar las características y la transformación de los sistemas de partidos latinoamericanos de forma comparada. Esto permitirá comprender tanto su estática como su dinámica, y en última instancia, clasificarlos. Para llevar a cabo esta labor, consideramos interesante emplear la lógica clasificatoria formulada por Siaroff (2000).

Es importante destacar que la validez y utilidad de la clasificación propuesta por Siaroff (2000) ya ha sido corroborada en el análisis comparado de los sistemas de partidos en Europa. Esto nos abre la posibilidad de aplicarla también al ámbito latinoamericano. Una de las ventajas de la taxonomía de Siaroff (2000) radica en su gran aplicabilidad, debido a los criterios clasificatorios con los que está conformada.

Por una parte, dicha clasificación se puede realizar con un número bastante reducido de datos. Para clasificar un sistema de partidos, solo necesitaremos recopilar datos sobre la composición de las cámaras representativas o parlamentarias, evitando así lagunas de información que puedan existir en algunos países en otros aspectos (véanse barómetros, resultados electorales, etc.). Por otra, al emplear únicamente este tipo de datos, evitamos problemas derivados del factor ideológico, un elemento que podría suponer un desafío al extrapolar una clasificación elaborada y utilizada en el contexto político europeo a la realidad latinoamericana e incluso al comparar diferentes sistemas de partidos en América Latina. Por último, podemos señalar que la propuesta clasificatoria de Siaroff (2000) es completamente compatible con el análisis de otras cuestiones relacionadas con la dinámica y las características del sistema de partidos que estudiemos, como los actores, la historia, la evolución, la gobernabilidad, etcétera.

Por ello, en esta investigación planteamos la posibilidad de aplicar la clasificación de Siaroff (2000) para estudiar las características y la evolución del sistema de partidos colombiano de 1991 a 2022. Se trata de un sistema paradigmático que, como veremos, está plenamente institucionalizado pero que ha experimentado múltiples tensiones y transformaciones.

Con este propósito, en primer lugar, intentaremos clarificar la situación de la “institucionalización” del sistema de partidos colombiano. En



segundo, procederemos a clasificar el sistema de partidos colombiano empleando la propuesta de clasificación de Siaroff (2000). Este análisis nos llevará a reconocer la necesidad de comprender la naturaleza cambiante del sistema, lo que a su vez nos conducirá a valorar la importancia de examinar más detenidamente las distintas etapas por las que ha pasado el sistema de partidos colombiano.

Estudiar los sistemas de partidos en el contexto latinoamericano

Los sistemas de partidos y su institucionalización

Como hemos mencionamos arriba, el análisis de la evolución del sistema de partidos en Colombia implica abordar primero la cuestión de su institucionalización. Pero, ¿qué entendemos por sistema de partidos? Y más aún, ¿qué entendemos por sistema de partidos institucionalizado?

Esta cuestión ha sido objeto de amplio debate en los países latinoamericanos, donde el concepto de institucionalización de los partidos políticos y de los sistemas de partidos ha sido bastante discutido. En comparación con los países democráticos e industrializados avanzados, como Estados Unidos de América o Europa Occidental, los sistemas de partidos de los países latinoamericanos generalmente se han caracterizado por un nivel de institucionalización más bajo (Mainwaring & Torcal, 2005), lo cual dificulta el estudio, la clasificación y la comparación de estos sistemas.

Si bien es cierto que un sistema de partidos está definido por la interacción entre los actores políticos que lo componen, algunos estudiosos argumentan que esto no es suficiente. Según Wolinetz (2006, p. 52), para que podamos hablar de un “sistema de partidos”, estas interacciones deben ser regulares a lo largo del tiempo, una idea también respaldada por autores como Sartori (2005, pp. 293-300). Para que exista un sistema de partidos, es necesario que esté estructurado en torno a partidos políticos sólidos, con una organización estable, fuerte y duradera en el tiempo (Sartori, 2005, pp. 293-300). Por lo tanto, debemos ser cautelosos al analizar sistemas de partidos de nueva creación o en proceso de formación, donde las organizaciones partidistas aún son volátiles y fluidas, y los partidos aún no han establecido pautas de interacción duraderas en el tiempo (Mair & Bardi, 2015, p. 247).

No obstante, concordamos con Mainwaring & Scully (1995) en la viabilidad de aplicar el concepto de “sistema de partidos institucionalizado” en América Latina. Aunque en estos sistemas de partidos no encontremos organizaciones políticas tan antiguas, estables o con tanta legitimidad entre los votantes y sim-

patizantes como en los países de Europa Occidental, esto no impide hablar de sistemas de partidos como tales.

Por lo tanto, debemos ser más flexibles al aplicar esta noción en América Latina, ya que un sistema de partidos en el que los actores y sus pautas de interacción pueden variar a lo largo del tiempo también puede estar adecuadamente institucionalizado (Mainwaring & Scully, 1995; Mainwaring & Torcal, 2005).

Según estos autores, podríamos considerar que un sistema de partidos está institucionalizado cuando: a) encontramos cierta regularidad en la competición partidista; b) existe una conexión arraigada entre los electores y los partidos políticos; c) los electores otorgan plena legitimidad al proceso electoral, y d) los partidos cuentan con organizaciones sólidas, estables y duraderas en el tiempo (Mainwaring & Scully, 1995).

Sin embargo, no debemos confundir la estabilidad o regularidad del sistema con su rigidez (Piñeiro & Rosenblatt, 2020). La institucionalización no debe entenderse como un fenómeno que congela el sistema de partidos; más bien, es un proceso continuo. De hecho, será la capacidad del sistema para adaptarse al cambio, ya sea la aparición de nuevos actores o la incorporación de nuevas demandas, lo que determinará su grado de institucionalización (Piñeiro & Rosenblatt, 2020). Como señala Levitsky (1998), la institucionalización de un sistema de partidos también implica su resiliencia. Un sistema de partidos capaz de integrar nuevos actores políticos y ajustarse a nuevas formas dinámicas de competencia e interacción será más sólido y tendrá un mayor grado de institucionalización. Por lo tanto, hablar de institucionalización del sistema de partidos implica hacerlo de su capacidad de adaptación al cambio (Levitsky, 1998).

Mensurando la estabilidad y el cambio en los sistemas de partidos

El continuo interés por establecer una clasificación universal de los sistemas de partidos ha sido una constante entre los científicos sociales. Esto ha llevado a los autores a considerar diferentes criterios clasificatorios.

Como señala Mair (2015, pp. 186-192), a mediados del siglo xx Duverger (1957) elaboró su propia clasificación, basada únicamente en un criterio numérico. Años después, autores como Dahl (1966) propusieron la inclusión del papel de los partidos de oposición en estos sistemas en las clasificaciones. Otros, como Blondel (1968), centraron su atención en el tamaño de los partidos políticos que operaban en estos sistemas. Mientras tanto, Rokkan (1968) destacó la importancia de observar las posibilidades que tenían los partidos en formar mayorías de gobierno en solitario al formular su propia tipología.



Tabla 1. Tipos de sistemas de partidos

Autor	Criterios clasificatorios	Tipología
Duverger (1957)	-Número de partidos	-Sistema de dos partidos -Sistema multipartidista
Dahl (1966)	-Competitividad de la oposición	-Estrictamente competitivo -Cooperativo-competitivo -De fusión-competitivo -Estrictamente de fusión
Blondel (1968)	-Número de partidos -Tamaño relativo de los partidos	-Sistemas de dos partidos -Sistemas de dos partidos y medio -Sistemas multipartidarios con un partido dominante -Sistemas multipartidarios sin un partido dominante
Rokkan (1968)	-Número de partidos -Posibilidad de mayorías de un solo partido -Distribución de la fuerza de los partidos minoritarios	-Sistema británico-alemán de "1 vs. 1+1" -Sistema escandinavo de "1 vs. 3-4" -Sistemas multipartidarios parejos: "1 vs. 1 vs. 1+2+3"
Sartori (2005)	-Número de partidos -Distancia ideológica	-Sistemas de partido predominante -Sistemas de dos partidos -Pluralismo moderado -Pluralismo polarizado -Sistemas de atomización

Fuente: Adaptado de Mair (2015, p. 188).

Sin embargo, es importante señalar que, durante estas décadas, la clasificación propuesta por Sartori (2005) ha sido la de mayor consenso entre la comunidad científica. Esta clasificación se basa tanto en el número de partidos relevantes en un sistema dado como en la distancia ideológica o la polarización entre ellos, es decir, en criterios morfológicos y dinámicos.

Por lo tanto, no es sorprendente que autores como Wolinetz (2006) hayan señalado las dificultades que enfrentamos al intentar vislumbrar nuevas tipologías, dado el continuo uso y la utilidad de la tipología establecida por el politólogo italiano. No obstante, parece que la clasificación de Sartori (2005) muestra ya algunas deficiencias que debemos abordar. Como indica Wolinetz (2006), esta clasificación presenta problemas especialmente en términos clasificatorios, debido a que muchos sistemas de partidos, principalmente en las democracias de Europa Occidental, han sido etiquetados durante años con el término de *pluralismo moderado* (Wolinetz, 2006). Nos enfrentamos a sistemas democráticos en los que existe un consenso ideológico entre los principales actores políticos, donde pueden surgir partidos anti *establishment* o "desafiantes", pero donde no los hay con el objetivo de derrocar el sistema político democrático.

Dicho esto, no es cierto que no existan tipologías alternativas a la de Sartori (2005). Autores como Von Beyme (1986) elaboraron nuevas tipologías añadiendo a los criterios numérico e ideológico la cuestión de la formación del gobierno. Un factor en el que, años después, Mair (1996, 1998, 2006, 2015) haría hincapié señalando la necesidad de poner el foco en las estructuras de la competencia por el gobierno como un elemento decisivo para comprender la estructura y la dinámica de los sistemas de partidos (Mair, 1996, 1998, 2006,

2015). Más aún, para determinar el grado de institucionalización; de fortaleza o debilidad (Mair & Casal Bértoa, 2015).

Pero tal y como señalaba Sartori (1994, 2011), la ciencia política ha de ser cada vez más universal. Debemos tratar de establecer categorías y clasificaciones de validez universal que se puedan aplicar fuera de las fronteras de las viejas democracias europeas, que sean aplicables en otros contextos del globo. En esta línea, Szmolka & Del-Moral (2019) han propuesto una clasificación de los sistemas de partidos multidimensional. Que sirva también para analizar sistemas políticos que nada tienen que ver con moldes y dinámicas típicos de las democracias liberales tradicionales.

Esta expansión de nuestros análisis, teorías e investigaciones fuera de las fronteras de Europa Occidental o de los Estados Unidos de Norteamérica puede, asimismo, acarrear dificultades metodológicas. Como lo señalaban Mainwaring & Scully (1995), los obstáculos para establecer estudios sistematizados y comparados de los sistemas de partidos latinoamericanos no solo se relacionan con la noción de la institucionalización de estos sistemas de partidos aludida páginas arriba, sino que, en algunos contextos, también tiene que ver con la falta de datos empíricos.

En este punto, la propuesta clasificatoria de Siaroff (2000, 2003) se vuelve en especial interesante. Esta clasificación de los sistemas de partidos se destaca por su simplicidad, ya que solo requiere el uso de datos sobre la composición de las cámaras representativas, como el número de escaños o representantes de las fuerzas políticas. Ello permite su aplicación en un mayor número de países, incluso cuando no se disponga de todos los datos de las elecciones o de información minuciosa sobre variables como la polarización ideológica de los partidos políticos y del electorado, o cuando las etiquetas ideológicas de los partidos estén en disputa.

La propuesta de Siaroff (2000, 2003) puede ser aplicada al estudio y comparación de una amplia gama de contextos partidistas, incluyendo áreas geográficas diversas donde la historia, organización e ideología de los partidos políticos pueden ser muy variadas. Esto permite construir teorías de medio y largo alcance, así como explorar las particularidades de cada sistema de partidos, lo que facilita una comprensión más profunda y detallada de los mismos.

Siaroff (2000, 2003) propone una clasificación basada en cuatro factores o criterios relacionados con la estática y dinámica del sistema de partidos, lo que conduce a la identificación de tres tipos y siete subtipos distintos de sistemas partidistas (tabla 2):

- a) El número de partidos que superan el 3% de los escaños en el parlamento (P3%S), que suele coincidir con el Índice del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (ENPP) de Laakso & Taagepera (1979) y utilizado por Ware (2004) para países occidentales, y por Coppedge en análisis comparativos



en Latinoamérica (1998). Este índice permite analizar el número de fuerzas políticas relevantes en el sistema.

- b) La concentración parlamentaria de las dos primeras fuerzas políticas (2PSC), que nos indica cuán concentrado está el poder en el sistema entre las dos principales fuerzas políticas.
- c) La ratio de escaños entre el 1º y 2º partidos políticos (SR1:2), que nos ayuda a comprender la competitividad existente entre la primera y la segunda fuerza política, así como la probabilidad de que la segunda supere a la primera en escaños,
- d) *la ratio de escaños entre el 2º y el 3º partido (SR2:3)*,¹ que, al igual que la anterior, sirve para analizar el estado del juego en el sistema. Es decir, es de gran utilidad para comprender la competitividad existente entre la segunda y la tercera fuerza política y la probabilidad de que esta última pueda superar a la segunda en escaños.

Tabla 2. Clasificación de los sistemas de partidos

<i>Tipos</i>	<i>Subtipos</i>	<i>Factores o criterios</i>
1. Bipartidismo		a) P3%S = 2 b) 2PSC = más de 95% c) ENPP = 1.92 (aprox.)
2. multipartidismo moderado	2.1. De dos partidos y medio	a) P3%S = entre 3 y 5 b) 2PSC = entre 80% y 90% c) SR1:2 = menos de 1.6 d) SR2:3 = más de 1.8 e) ENPP = 2.56 (aprox.)
	2.2. Con un partido predominante	a) P3%S = entre 3 y 5 b) SR1:2 = más de 1.6 c) ENPP = 2.95 (aprox.)
	2.3. Con dos partidos principales	a) P3%S = entre 3 y 5 b) SR1:2 = menos de 1.6 c) SR2:3 = más de 1.8 d) ENPP = 3.17 (aprox.)
	2.4. Con equilibrio entre los partidos	a) P3%S = entre 3 y 5 b) SR1:2 = menos de 1.6 c) SR2:3 = menos de 1.8 d) ENPP = 3.69 (aprox.)
3. multipartidismo extremo	3.1. Con un partido predominante	a) P3%S = más de 5 b) SR1:2 = más de 1.6 c) ENPP = 3.69 (aprox.)
	3.2. Con dos partidos principales	a) P3%S = más de 5 b) 2PSC = entre 55% y 75% c) SR1:2 = menos de 1.6 d) SR2:3 = más de 1.8 e) ENPP = 4.41 (aprox.)
	3.3. Con equilibrio entre los partidos	a) P3%S = más de 5 b) 2PSC = menos de 60% c) SR1:2 = menos de 1.6 d) SR2:3 = menos de 1.8 e) ENPP = 5.56 (aprox.)

Fuente: Elaboración propia a partir de Siaroff (2000, 2003).

¹ Se calcula mediante la división del número de escaños obtenidos por la segunda y tercera fuerza política.

El sistema de partidos en Colombia (1991-2022)

En primer lugar, Siaroff (2000, 2003) establece una clara diferenciación entre los sistemas bipartidistas, multipartidistas moderados y multipartidistas extremos, basándose en el número de partidos relevantes que existen en los sistemas. Esto proporciona información sobre la estructura de cada uno de los sistemas.

En segundo lugar, analizando la concentración del poder y la competitividad entre las principales fuerzas políticas en el sistema, se puede distinguir entre los sistemas en los que un partido predomina sobre los demás —con una competitividad más baja—, aquellos con dos grandes partidos y algunos pequeños, y otros donde existe un equilibrio entre las organizaciones partidistas —con una competitividad muy alta—. Esto lleva a entender la dinámica de los distintos sistemas partidistas. Cabe agregar que Siaroff anticipa el grado de dificultad que cada uno de estos sistemas puede presentar en la formación de gobiernos, lo que implica un efecto del sistema de partidos en la conformación del poder ejecutivo, especialmente en sistemas parlamentarios.

Así, al adoptar los criterios de Mainwaring & Scully (1995) para confirmar la institucionalización del sistema de partidos en Colombia y al utilizar la clasificación de Siaroff debido a su capacidad para aplicarse a diferentes contextos, se puede abordar el análisis de la evolución del sistema de partidos colombiano y demostrar la comparabilidad del caso elegido.

Contextualización del sistema de partidos colombiano actual

La democracia colombiana es una de las más longevas de la región. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en Colombia se han celebrado elecciones regulares e ininterrumpidas desde la década de 1950 (Botero *et al.*, 2016). Además, su sistema político cuenta con organizaciones políticas como el Partido Liberal (PL) y el Partido Conservador (PC) que, fundados a mediados del siglo XIX, se encuentran entre los más antiguos del mundo, y continúan desempeñando un papel destacado en el sistema político (Albarracín *et al.*, 2018; Duque, 2022).

Sin embargo, la estabilidad no ha sido precisamente una característica del sistema político y partidista colombiano hasta la aprobación de la Constitución de 1991. Antes de esta fecha, el país experimentó momentos políticos que llevaron al sistema democrático y al sistema de partidos al borde de la ruptura, si bien en este caso no hubo colapso como en sistemas políticos vecinos (Gutiérrez Sanín, 2002; Albarracín *et al.*, 2018). Por lo tanto, es necesario contextualizar



lo ocurrido en el país desde mediados del siglo xx para comprender el papel desempeñado por el PL y el PC, los dos principales partidos.

A finales de la década de 1940, Colombia se vio inmersa en un conflicto civil entre el PL y el PC, el cual se prolongó hasta los años cincuenta y culminó en 1953 con el golpe de Estado liderado por el general Rojas Pinilla. Este golpe estableció un régimen militar que perduró por cinco años hasta la creación del Frente Nacional (FN). Con el objetivo de finalizar el conflicto, el PL, liderado por Alberto Llaneras, y el PC, representado por su ex presidente Laureano Gómez, pactaron una coalición y la formación del FN. Esta marcó el inicio de un nuevo régimen político consociacional, que efectivamente instituyó un sistema bipartidista en el que los dos partidos se alternaban el poder cada cuatro años (Duque, 2019). Aunque este pacto entre liberales y conservadores facilitó la gobernabilidad, no logró restaurar plenamente la democracia debido a la restricción y concentración del poder en manos de los dos partidos tradicionales.

Este sistema político bipartidista perduró por más de dos décadas, hasta la disolución del FN y la celebración de elecciones verdaderamente democráticas en 1978 (Botero *et al.*, 2016). No obstante, el fin del FN trajo nuevos desafíos para una sociedad en proceso de desarrollo urbano, donde el peso del mundo rural disminuía cada vez más. Esto impulsó la necesidad de abrir los espacios políticos y de representación a nuevos actores sociales, así como la construcción de un sistema político que garantizara la libre participación de todos ellos.

A pesar de la apertura democrática del sistema político, el poder continuó concentrado principalmente en los partidos políticos tradicionales. En este contexto de cambio, surgieron diversos grupos guerrilleros que abrazaban posturas ideológicas de izquierda y buscaban un cambio sistémico. Entre estos grupos se encontraban las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Diecinueve de Abril (M-19).

Durante la década de 1980, Colombia se vio sumida en un aumento de la violencia, marcando así el inicio de un conflicto armado entre el Estado y diversos grupos antisistema. Este panorama representó una amenaza constante para la estabilidad del sistema político colombiano, caracterizado por lo que Linz (2021) denominó “oposiciones desleales”, las cuales, lejos de legitimar el sistema político democrático y los cauces representativos institucionales, buscaban su quiebra.

En 1984, el gobierno intentó la desmovilización y desarme de los grupos armados, lo que resultó en la creación de la Unión Patriótica (UP), como un intento por canalizar el descontento social de diversos sectores colombianos (Marín, 2017). La formación de la UP marcó el fin del sistema bipartidista que había predominado hasta entonces, facilitando el proceso constituyente

que culminaría en 1991 (Marín, 2017). A pesar de enfrentar obstáculos y ataques violentos a sus miembros, la creación de la UP evidenció la necesidad de una renovación profunda del sistema político colombiano. Este clima de violencia y conflicto llevó al país a reconocer la urgencia de un cambio radical, que se materializaría en la elaboración de una nueva constitución. Esta nueva carta magna abriría el sistema político a nuevos actores, demandas sociales y un mayor pluralismo político.

La Constitución de 1991 marcó el inicio de un nuevo sistema político en Colombia, que trajo consigo una renovación del sistema electoral, transformaciones en las instituciones políticas, una mayor descentralización del Estado y la entrada de otros actores en la arena política. Estos cambios y reformas tuvieron como objetivo principal acabar con las prácticas clientelistas del pasado y aumentar la representatividad del sistema (Pachón & Hoskin, 2011). La formación de un nuevo sistema de partidos fue una consecuencia directa de estas transformaciones, y ha seguido evolucionando hasta la actualidad. Algunos autores sugieren que el cambio en el sistema de partidos fue un elemento previo a la reforma constitucional (Gutiérrez Sanín, 2020).

¿Es el colombiano un sistema de partidos institucionalizado?

Como ya se dijo arriba, la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina ha sido objeto de numerosos estudios y debates teórico-empíricos. El caso colombiano no ha sido la excepción y ha atraído el interés académico. Luna & Zechmeister (2005), utilizando datos del Latinobarómetro y encuestas a legisladores latinoamericanos, evaluaron el grado de representación entre la élite política y la ciudadanía en varios países de la región, incluyendo a Colombia. Concluyeron que algunos, como Chile y Uruguay, presentaban una fuerte historia de competencia interpartidista e institucionalización (Luna & Zechmeister, 2005).

De hecho, investigaciones previas han sugerido que el sistema de partidos colombiano estaba institucionalizado (Mainwaring & Scully, 1995; Boudon, 2000). Aunque es importante cuestionar qué ha sucedido en las últimas tres décadas.

Recientemente, Mainwaring & Bizzarro (2019) han señalado un “estancamiento” en el sistema de partidos colombiano en su estudio sobre 91 regímenes democráticos desde 1974 hasta 2012. A diferencia de los sistemas de partidos en Ecuador o Perú, que han experimentado rupturas, el sistema de partidos y la democracia colombiana han permanecido sin erosión (Mainwaring & Bizzarro, 2019). Esta institucionalización se ha fortalecido en los últimos ciclos electorales



(Montilla, 2014). Ahora, analicemos más detenidamente lo ocurrido en las últimas dos décadas.

Si aplicamos los criterios de Mainwaring & Scully (1995) para medir la institucionalización de los sistemas de partidos, debemos considerar: a) la volatilidad electoral, b) la arraigada y fuerte organización de los partidos, y c) la legitimidad otorgada a los partidos e instituciones democráticas por parte de la ciudadanía colombiana.

En primer lugar, al analizar las tasas de volatilidad en las diferentes elecciones celebradas en Colombia desde 1991, resulta que la media ha sido del 43.42% en las presidenciales y del 28.44% en las legislativas. La volatilidad legislativa media es alta, pero no pone en duda la estabilidad del sistema. Además, desde 2006 se ha observado un descenso en la volatilidad, con la de 2018 como la más baja registrada, con un 19.49%.

Tabla 3. Volatilidad electoral en las elecciones presidenciales y legislativas colombianas (1990-2018)

Año	Elecciones	
	Presidenciales (%)	Legislativas (%)
1990	38	17.52
1991		27.01
1994	36.73	23.11
1998	29.38	26.91
2002	60.5	47.75
2006	27.03	50.23
2010	38.29	23.1
2014	48.55	20.81
2018	68.87	19.49
Media	43.42	28.44

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Mainwaring & Su (2021).

En segundo lugar, es importante destacar la arraigada presencia de los partidos políticos en la sociedad colombiana, así como su antigüedad y la estabilidad de sus estructuras organizativas. Si consideramos el año de fundación de los principales partidos, se advierte que los dos más antiguos siguen siendo el PL y el PC. Y aunque ya no ostentan la hegemonía en la escena política colombiana son fundamentales para comprender la historia política del país, en particular el Partido Liberal (véase especialmente Roll, 2003).

Los demás partidos apenas tienen algunas décadas de existencia en el sistema político colombiano. Tanto el Partido Cambio Radical como el Partido de la U fueron creados a principios del siglo XXI, coincidiendo con cambios en el

sistema electoral colombiano. Cabe decir que el primero ya funcionaba como movimiento político a finales de la década de 1990. Ahora bien, todos estos partidos surgieron como escisiones o ramificaciones del PL y el PC. El Partido de la U surgió en torno a la figura de Álvaro Uribe, quien tras las elecciones de 2002 logró agrupar a los sectores de la nueva derecha, separándose de la vieja derecha conservadora tradicional. A pesar de su pasado en el PL, Uribe logró reunir un considerable número de seguidores (Barrero & Meléndez, 2011). Gutiérrez Sanín explica la versatilidad que lo mantuvo en la cima durante muchos años, considerando al uribismo como un movimiento firmemente arraigado en la democracia, pero con características no convencionales, como una fuerte postura antiliberal y una activa militancia en contra de la defensa de los derechos humanos (Gutiérrez Sanín, 2020).

Finalmente, en las elecciones de 2022 surgió la Coalición Pacto Histórico Colombia Puede conformada por diversos partidos, principalmente de izquierda.

Tabla 4. Partidos políticos y coaliciones electorales más relevantes en las elecciones legislativas colombianas de 2022

Organización	Año de fundación
Partido Liberal Colombiano	1848
Partido Conservador Colombiano	1849
Partido Cambio Radical*	2000
Partido de la U	2005
Alianza Verde**	2005
Centro Democrático	2013
Coalición Pacto Histórico Colombia Puede	2021

*Desde 1997 existía como movimiento político.

**Fundado en 1991 bajo el nombre de Partido Alianza Democrática M-19, años después pasó a denominarse Partido Verde Opción Centro, en la actualidad es conocido como Alianza Verde.

Fuente: Elaboración propia.

Un caso relevante y bastante significativo de la mutación de los partidos políticos latinoamericanos es el de la Alianza Verde, que ha cambiado de denominación en varias ocasiones a lo largo de las décadas. Fundado a principios de los noventa con el nombre de Partido Alianza Democrática M-19, desempeñó un papel relevante en el establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente de esa época. Más tarde cambió su nombre a Opción Centro, denominación que evolucionó a la actual Alianza Verde.

Por otro lado, el Centro Democrático surgió en 2013 como resultado del transfuguismo de algunos líderes del PC, entre ellos el ex presidente Álvaro Uribe. Aunque inicialmente fue percibido por los electores como una opción de voto de castigo contra la derecha conservadora tradicional representada por

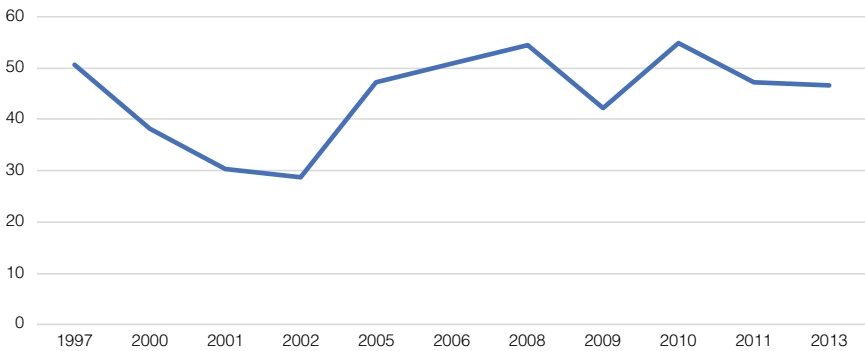


el PC, en los últimos años, su apoyo ha experimentado una disminución. Aun así, el PC ha resistido esta situación y sigue siendo el referente para los sectores de la derecha conservadora tradicional.

En cuanto a la Coalición Pacto Histórico Colombia Puede recién formada en 2021, tiene por objetivo agrupar a diferentes corrientes y partidos de izquierda. Entre estos se encuentran la organización política Colombia Humana, la Unión Patriótica-Partido Comunista, el Polo Democrático Alternativo, el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), el Partido del Trabajo de Colombia, la Unidad Democrática y Todos Somos Colombia. Aunque su irrupción en el sistema tiene poco tiempo, algunas de estas agrupaciones han participado en el sistema desde la década de los ochenta (UP), mientras que otras lo han hecho desde los años dos mil, aunque con un muy limitado porcentaje de escaños, y sin ser fuerzas en especial relevantes en el parlamento colombiano.

El tercer aspecto clave a considerar es la legitimidad que disfrutaban los partidos políticos colombianos y las instituciones democráticas del país. La alta legitimidad otorgada por la ciudadanía a estas instituciones sugiere la salud del sistema de partidos colombiano y la estabilidad de sus instituciones democráticas. Para evaluar esto, podemos recurrir a los datos recopilados por el Latino-barómetro en varios años. En el gráfico 1 se observa el porcentaje de personas que respondieron afirmativamente a la frase: “No puede haber democracia sin partidos políticos”.

Gráfico 1. Evolución porcentual de la creencia sobre la imposibilidad de que exista de democracia sin partidos políticos (1997-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la web del Latino-barómetro.

Se advierte que, en la década de los noventa, cuando se estableció el nuevo sistema político en Colombia, más del 50% de las personas respondían afir-

mativamente a la pregunta sobre la necesidad de contar con partidos políticos en un sistema democrático. Este periodo estuvo marcado por la presencia de organizaciones políticas que enfatizaban los vínculos comunitarios, étnicos o religiosos, lo que refleja la heterogeneidad y diversidad social y cultural en la sociedad colombiana (Duque, 2022). Sin embargo, a principios del siglo XXI, la confianza en los partidos políticos como actores legítimos y fundamentales de la práctica democrática descendió hasta alrededor del 30%. Este declive podría atribuirse al desgaste de los dos partidos tradicionales que aún mantenían hegemonía en las instituciones políticas colombianas.

Resulta notable que, a partir de 2005, los niveles de confianza en los partidos políticos volvieron a alcanzar el 50%. El repunte coincidió con la aparición de nuevas formaciones políticas. Estos niveles de legitimidad se mantuvieron más o menos estables hasta 2013, el último año con estos datos a disposición.

El último indicador que se incorpora para medir la institucionalización del sistema político colombiano viene de la mano de Levitsky (1998), específicamente, la capacidad de adaptación del sistema. La alta volatilidad se debe a los cambios en las denominaciones de las fuerzas políticas y las coaliciones preelectorales que han dado lugar a nuevas fuerzas políticas basadas en las preexistentes. Se han observado procesos de escisión y reagrupación en contextos determinados. Estas transformaciones muestran la capacidad de adaptación del sistema colombiano a las nuevas demandas sociales, aunque manteniendo un alineamiento tradicional.

En algunos casos, las escisiones en un contexto específico han generado posteriormente reagrupamientos, como ha ocurrido en la derecha con el partido de la U. Además, la percepción de los partidos políticos como elementos relevantes del sistema político se ha mantenido estable en torno al 50% desde 2005, superando periodos de menor legitimación en el transcurso de un año.

Evolución del sistema de partidos colombiano: un intento clasificatorio

Respecto a la naturaleza y clasificación del sistema de partidos colombiano, varios estudios lo han intentado esclarecer utilizando diferentes parámetros. Entre ellos se encuentran las investigaciones de Coppedge (1998), Gutiérrez Sanín (2007), Pizarro (2002), Rodríguez-Raga & Botero (2006), Batlle & Puyana (2011), Pachón & Hoskin (2011), Pérez (2011), Holmes & Gutiérrez de Piñeres (2012), Montilla (2014), Botero *et al.* (2016), Basset (2018a, 2018b), Sandoval (2018), Gamboa (2019) y Duque (2022). En general, estos estudios coinciden en que el sistema de partidos colombiano es multipartidista.



Pero es necesario ir más allá. Se requiere un esquema metodológico que clasifique el sistema de partidos colombiano en un periodo histórico determinado que permita comprender su evolución. Asimismo, se necesita una herramienta analítica que facilite el estudio y establezca comparaciones con otros sistemas de partidos latinoamericanos y globales.

Dicha herramienta analítica y clasificatoria la proporciona Siaroff (2000, 2003). Con sus cuatro criterios clasificatorios que abordan aspectos estructurales y dinámicos de la competencia política, Siaroff nos lleva a señalar que el sistema de partidos colombiano instaurado a partir de 1991 se ha caracterizado claramente por el multipartidismo, si bien ha atravesado distintas etapas: una inicial de multipartidismo extremo con un partido predominante, seguida por otra de multipartidismo moderado con un partido predominante. La última etapa, que llega hasta nuestros días, caracterizada por el multipartidismo con un equilibrio entre los partidos.

Tabla 5. Clasificación del sistema de partidos colombiano (1991-2022)

Legislatura	Criterios clasificatorios				Tipo de sistema
	P3%S	2PSC	SR1:2	SR2:3	
1991-1994	6	63.4	5.8	1.2	Multipartidismo extremo con partido predominante
1994-1998	3	79.5	2.2	6.7	Multipartidismo moderado con partido predominante
1998-2002	2	67.7	3.0	6.8	
2002-2006	4	46.6	2.6	3.0	
2006-2010	8	39.8	1.2	1.0	
2010-2014	6	53.4	1.3	1.1	Multipartidismo extremo con equilibrio entre los partidos
2014-2018	7	46.6	1.1	1.3	
2018-2022	6	41.6	1.1	1.1	
2022-...	7	36.6	1.2	1.1	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos y resultados electorales disponibles en la web de la Misión Observadora Electoral (MOE), del histórico de resultados electorales de la web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de los datos disponibles en la web Inter-Parliamentary Union.

La primera etapa (1991-1994) se puede considerar de multipartidismo extremo con un partido predominante. Con la aprobación de la nueva Constitución en 1991, se buscaba abrir el sistema político colombiano a nuevas fuerzas, sensibilidades y demandas, con el propósito de construir un sistema democrático más pluralista. La inauguración del nuevo sistema político y electoral tuvo un impacto directo en el sistema de partidos colombiano.

Antes de la aprobación de la Constitución, el PL y el PC concentraban el 91% de los escaños parlamentarios en las elecciones. Pero tras las elecciones de 1991 perdieron casi un 30% de esos escaños, mientras que seis partidos obtu-

vieron al menos un 3%, lo que les permitió desempeñar un papel más relevante en las instituciones políticas del país.

A pesar de esta apertura multipartidista, el sistema aún mostraba tendencias del pasado. Pese a que aumentó considerablemente el número de actores relevantes, el PL seguía concentrando más de la mitad de los representantes parlamentarios en esa primera legislatura. En tanto que la diferencia entre el primer partido, el PL, y el segundo, el PC, era significativa con una ratio de 5.8 entre ellos. Por lo tanto, en esta etapa, el sistema carecía de competitividad dada la hegemonía continuada del PL.

La hegemonía del PL, según Pizarro (2002) y Botero *et al.* (2016), podría haber sido resultado de la proliferación excesiva de pequeñas y nuevas fuerzas políticas, lo que generó una fragmentación excesiva en el sistema de partidos. Paradójicamente, esto benefició a los viejos partidos, aunque con matices (Gutiérrez Sanín, 2002). Después de este momento inaugural del sistema político y de partidos en Colombia, comenzaron los cambios. Aunque el sistema siguió caracterizándose por la presencia de múltiples partidos y mantuvo su naturaleza multipartidista, esta fragmentación disminuyó. El sistema pasó a ser de multipartidismo moderado, pero con un partido predominante.

La elección de 1991 se considera atípica porque inicialmente significó una apertura del sistema, pero en la legislatura que comenzaría en 1994, el PL y el PC retomaron su papel protagónico. Tras las segundas elecciones legislativas, fueron tres los partidos relevantes, mientras que su número se redujo a la mitad. Los dos tradicionales llegaron a contar con el 79.5% de los representantes parlamentarios y la distancia entre ellos se acortó, lo que generó un sistema más competitivo. Al mismo tiempo aumentaba la distancia entre el segundo y el tercer partido, situándose en una ratio de 6.7 puntos. Esta situación se repitió en la tercera legislatura, tras las elecciones de 1998, y continuó tras las de 2002.

No obstante, en esta legislatura comenzaron a vislumbrarse pequeños cambios que tendrían mayor repercusión en el futuro. El sistema daba atisbos de una evolución. La cantidad de partidos relevantes subió a cuatro. Los dos primeros llegaron a concentrar el 46.6% de los escaños. Mientras que la competitividad entre la primera, segunda y tercera fuerzas políticas aumentó considerablemente, reduciéndose las ratios que los separaban. Además del contexto político y el reforzamiento de nuevas alternativas, hay que resaltar la dificultad de la élite de los partidos tradicionales para mantener el control de la élite subnacional (Gutiérrez Sanín, 2002; Duque, 2006; Batlle & Duncan, 2013; Duque, 2022).



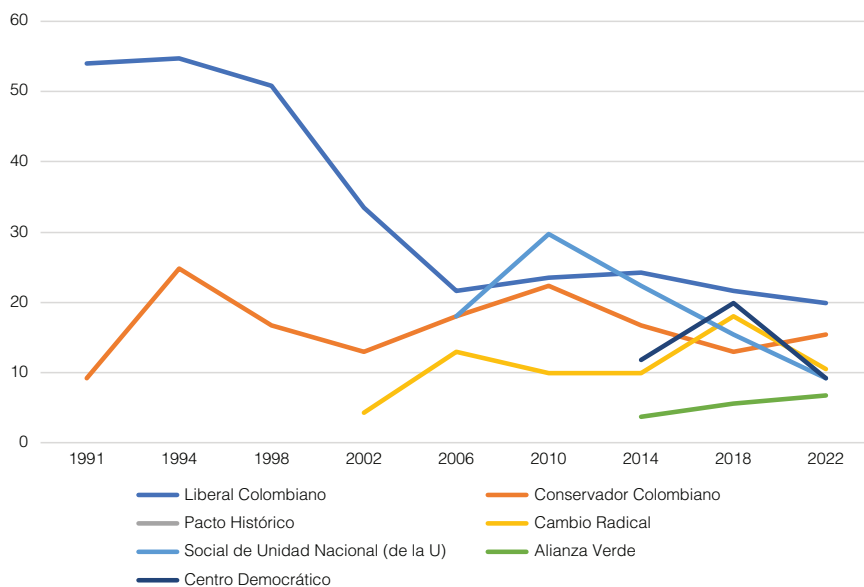
Por primera vez, ni el Partido Liberal ni el Conservador tenían mayoría en el parlamento, lo que los obligó a cooperar. Según Botero *et al.* (2016), la dinámica de la competición electoral comenzó a cambiar, y surgieron nuevos movimientos y partidos políticos con una representación significativa en las instituciones representativas (Batlle & Duncan, 2013), lo que llevó a la atomización de los partidos (Montilla, 2014). El PL y el PC ya no podrían gobernar solos. Además, como señalan Pachón & Hoskin (2011), la victoria de Álvaro Uribe en las elecciones presidenciales de 2002, y su reelección en 2006, representaron un cambio significativo. Uribe, que provenía de las filas del PL, logró agrupar a un número significativo de electores en torno a la idea de un líder capaz de favorecer la gobernabilidad del país (Barrero & Meléndez, 2011). Esto situó a su recién creado partido en condiciones de competir directamente con los dos partidos tradicionales en las segundas elecciones de 2006.

No es insignificante que en ese periodo se llevaron a cabo reformas en el sistema electoral. Para superar de una vez por todas el bipartidismo arraigado desde el FN, en 2003 se aprobó una reforma electoral que reducía la fragmentación excesiva de los partidos y aumentaba la cohesión interna (Rodríguez-Raga & Botero, 2006; Pérez, 2011; Botero *et al.*, 2016). Se modificó la fórmula de conversión de votos en escaños. Sin embargo, el cambio más significativo se produjo en relación con la modalidad de candidaturas, limitando la posibilidad de presentar una sola lista por partido en cada circunscripción electoral. Los resultados fueron parcialmente exitosos en la Cámara de Representantes, dependiendo del tamaño del distrito electoral. En algunas circunscripciones pequeñas, la fragmentación, lejos de reducirse, aumentó (Milanese & Jaramillo, 2015).

Los cambios electorales llevaron al sistema de partidos colombiano a una tercera etapa que perdura hasta la actualidad. Esta se caracteriza por un multipartidismo extremo con un equilibrio entre los partidos políticos. Desde las elecciones de 2006, el sistema de partidos colombiano ha estado conformado por entre seis y ocho partidos. Tras la reforma, surgieron nuevas fuerzas relevantes en el sistema político colombiano, como el Partido de la U o la Alianza Verde. Estas fuerzas se han consolidado en la sociedad y en la arena política colombiana.

Al mismo tiempo, se ha observado una disminución en la concentración de las dos principales fuerzas políticas, que solo en una ocasión han superado el 50% de los escaños. Basset introduce una matización al introducir el clivaje de competición electoral como un elemento explicativo. Según él, a pesar del declive del apoyo a los dos principales partidos, el eje orientador fundamental sigue siendo liberal/conservador. Sin embargo, sostiene que, en las elecciones de 2014, con una marcada incorporación del clivaje centro/periferia, es cuando se rompe verdaderamente con el sistema anterior (Basset, 2018b).

Gráfico 2. Porcentaje de escaños de los partidos relevantes en las elecciones legislativas colombianas (1991-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos y resultados electorales disponibles en la web de la Misión Observadora Electoral (MOE), del histórico de resultados electorales de la web de Registraduría Nacional del Estado Civil y de los datos disponibles en la web Inter-Parliamentary Union.

En cuanto a la dinámica del sistema partidista, se identifica el aumento considerable de la competitividad entre las principales fuerzas políticas que lo componen. Las distancias entre la primera, segunda y tercera fuerza política han sido de aproximadamente 1 punto en estos años, lo que indica la existencia de una competencia significativa en el sistema y una fuerte expectativa de cambio en la correlación de fuerzas de una elección a otra.

El cambio en la estructura y dinámica del sistema ha propiciado modificaciones en la interacción entre partidos. Por unos años se formaron grandes coaliciones parlamentarias de manera informal, y desde 2006 se ha configurado un esquema de mayoría-oposición fuertemente polarizado (Basset, 2018a). Es destacable que en la última década ningún partido ha conseguido una mayoría holgada en el parlamento para gobernar en solitario, lo que ha obligado a la cooperación y a coaligarse para gobernar. El número de partidos en el Congreso ha oscilado entre los ocho y trece en la última década (Duque, 2022).

Sin duda, las últimas elecciones de 2022 muestran que el sistema de partidos colombiano sigue caracterizándose por el multipartidismo extremo con equilibrio entre las distintas fuerzas políticas. Por el momento, no hay signos



de evolución hacia otra estructura y dinámica. Los actores que lo conforman y sus interacciones de competición-cooperación parecen estables.

Este multipartidismo refleja el pluralismo que define a la sociedad colombiana, aunque complica el proceso de formación de gobiernos (Duque, 2022). La creación de un amplio y diverso gobierno de coalición en 2022 ilustra el constante equilibrio entre los partidos políticos más tradicionales y los movimientos y partidos políticos más novedosos que buscan cambios significativos en la dirección del país (Botero *et al.*, 2023).

A modo de conclusión

Esta investigación evidencia la institucionalización del sistema de partidos en Colombia. No solo se basa en indicadores tradicionales como la volatilidad o la legitimidad, sino también en un análisis diacrónico y la observación de su capacidad de adaptación a contextos políticos cambiantes. La aplicación de los indicadores de clasificación de Siaroff (2000, 2003) lleva a identificar el carácter multipartidista del sistema de partidos colombiano, como ya lo habían determinado investigaciones anteriores, y además elaborar etapas en la evolución del sistema político del país.

Esta opción también da la pauta para comparar el caso colombiano con otros estudiados por Siaroff y observar si se trata de un desarrollo contextual relacionado con las características históricas, culturales o sistémicas de Colombia, o si es una evolución más global que se detecta en otros sistemas europeos, donde las coaliciones de gobierno ya no involucran solo a dos partidos, sino a un mayor número, sin que esto necesariamente implique un sistema inestable.

La investigación y el contexto político actual plantean preguntas que podrían responderse mediante análisis comparados. Tras los últimos comicios, el número de partidos relevantes en el sistema colombiano es de siete, e incluso han surgido nuevos actores como la coalición electoral de izquierdas Pacto Histórico Colombia. ¿Serán las coaliciones electorales algo habitual en el futuro? ¿Cómo actuarán estas coaliciones compuestas por múltiples partidos en el parlamento, de forma cohesionada o fragmentada?

La dinámica competitiva del sistema también parece mantenerse e incluso acrecentarse. La concentración de las dos primeras fuerzas políticas es del 36.6%, y las ratios entre las tres primeras fuerzas se mantienen en 1 punto. ¿Cómo afectará esto a la gobernabilidad del país? Aunque la fragmentación parlamentaria puede dificultar la gobernabilidad, en sistemas parlamentarios con una menor separación entre poder legislativo y ejecutivo, no siempre implica un gobierno inestable, especialmente si se mide por la duración del gobierno. La ruptura

de los apoyos en el legislativo complicaría la gobernabilidad, pero no necesariamente la estabilidad, dado que ninguna fuerza política tendría suficientes apoyos para formar una oposición hermética que genere un desgaste suficiente.

Referencias

- Albarracín, J., Gamboa, L., & Mainwaring, S. (2018). Deinstitutionalization without collapse: Colombia's party system. En S. Mainwaring (Ed.), *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse* (pp. 227-254). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.009>
- Alcántara, M., & Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*, 27, 17-35. <https://doi.org/10.14201/alh.2728>
- Barrero, F. A., & Meléndez, C. (2011). Consideraciones sobre la gobernabilidad como determinante del comportamiento electoral en Colombia: elecciones presidenciales de 2010. *Colombia Internacional*, (74), 59-87. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.04>
- Basset, Y. (2018a). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, (52), 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>
- Basset, Y. (2018b). ¿Cuándo cambia un sistema de partidos? Una perspectiva de análisis electoral desde el caso de Colombia. *América Latina Hoy*, 78, 107-126. <https://doi.org/10.14201/alh201878107126>
- Batlle, M., & Duncan, G. (2013). Colombia: un panorama menos confuso. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 101-16. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100005>
- Batlle, M., & Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, (74), 27-57. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.03>
- Blondel, J. (1968). Party systems and patterns of government in Western democracies. *Canadian Journal of Political Science*, 1(2), 180-203. <https://doi.org/10.1017/S0008423900036507>
- Botero, F., Losada, R., & Wills-Otero, L. (2016). Sistema de partidos en Colombia, 1974 - 2014: ¿La evolución hacia el multipartidismo? En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015, Cono Sur y países andinos* (pp. 339-400). México: UNAM.
- Botero, S., García-Montoya, L., Otero-Bahamón, S., & Londoño-Mendez, S. (2023). Colombia 2022: Del fin de la guerra al gobierno del cambio. *Revista de Ciencia Política*, 43(2). <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000114>



- Boudon, L. (2000). Party system deinstitutionalization: The 1997-98 Colombian elections in historical perspective. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(3), 33-57. <https://doi.org/10.2307/166437>
- Birnie, J. K., & Van Cott, D. L. (2007). Disunity in diversity: Party system fragmentation and the dynamic effect of ethnic heterogeneity on Latin American legislatures. *Latin American Research Review*, 42(1), 99-125. <https://doi.org/10.1353/lar.2007.0000>
- Coppedge, M. (1998). The dynamic diversity of Latin American party systems. *Party Politics*, 4(4), 547-568. <https://doi.org/10.1177/1354068898004004007>
- Croissant, A., & Völkel, P. (2012). Party system types and party system institutionalization: Comparing new democracies in East and Southeast Asia. *Party Politics*, 18(2), 235-265. <https://doi.org/10.1177/1354068810380096>
- Duque, J. (2022). Elecciones de Congreso en Colombia en 2022. ¿Pluralismo, cambio y renovación? *Reflexión Política*, 24(50), 17-31. <https://doi.org/10.29375/01240781.4543>
- Duque, J. (2019). El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos. *Reflexión Política*, 21(42), 109-128. <https://doi.org/10.29375/01240781.3466>
- Duque, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia*, 13(41), 173-209.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Dahl, R. (1966). *Political oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Freidenberg, F. (2016). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*. México: INE/IIJ-UNAM.
- Gamboa, L. (2019). El reajuste de la derecha colombiana. El éxito electoral del uribismo. *Colombia Internacional*, (99), 187-214. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.07>
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). Uribe Vélez: ¿Demócrata, radical, extremista o todas las anteriores? *Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político*, 1(1), 207-225. <https://doi.org/10.35305/rr.v1i1.47>
- Gutiérrez Sanín, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Colombia: Norma.
- Gutiérrez Sanín, F. (2002). Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 53-77. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/305>

- Harbers, I. (2010). Decentralization and the development of nationalized party systems in new democracies: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies*, 43(5), 606-627. <https://doi.org/10.1177/001041400833028>
- Holmes, J. S., & Gutiérrez de Piñeres, S. A. (2012). Party system decline in Colombia: A sub-national examination of Presidential and Senate Elections from 1994 to 2006. *Democracy and Security*, 8(2), 175-190. <https://doi.org/10.1080/17419166.2012.681510>
- Inter-Parliamentary Union. <https://www.ipu.org/parliament/CO>, recuperado el 8 de julio de 2022.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G., & Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750311>
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, recuperado el 8 de julio de 2022.
- Levitsky, S. (1998). Institutionalization and Peronism: The concept, the case and the case for unpacking the concept. *Party Politics*, 4(1), 77-92. <https://doi.org/10.1177/1354068898004001004>
- Linz, J. J. (2021). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Luna, J. P., & Zechmeister, E. J. (2005). Political representation in Latin America a study of elite-mass congruence in nine countries. *Comparative Political Studies*, 38(4), 388-416. <https://doi.org/10.1177/0010414004273205>
- Madrid, R. L. (2005). Indigenous parties and democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 47(4), 161-179. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2005.tb00332.x>
- Mainwaring, S. (Ed.). (2018). *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553>
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173. <https://doi.org/10.14201/alh.2442>
- Mainwaring, S., & Su, Y. P. (2021). Replication data for electoral volatility in Latin America, 1932-2018. *Harvard Dataverse*. <https://doi.org/10.7910/DVN/KVUKBF>



- Mainwaring, S., & Bizzarro, F. (2019). The fates of third-wave democracies. *Journal of Democracy*, 30(1), 99-113. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0008>
- Mainwaring, S., & Scully, T.R. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6954>
- Mair, P. (2015). La comparación de los sistemas de partidos. En F. Casal Bértoa & G. Scherlis (Eds.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair* (pp. 185-210). Buenos Aires: Eudeba.
- Mair, P. (2006). Party system change. En R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 63-73). Londres: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781848608047.n8>
- Mair, P. (1998). *Party system change: Approaches and interpretations*. Oxford: Clarendon Press. <https://doi.org/10.1093/0198295499.001.0001>
- Mair, P. (1996). Party systems and structures of competition. En L. LeDuc, R. G. Niemi, & P. Norris (Eds.), *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective* (pp. 83-106). Thousand Oaks: Sage.
- Mair, P., & Bardi, L. (2015). Los parámetros de los sistemas de partidos. En F. Casal Bértoa & G. Scherlis (Eds.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair* (pp. 239-259). Buenos Aires: Eudeba.
- Mair, P., & Casal Bértoa, F. (2015). La institucionalización de los sistemas de partidos a través del tiempo: la Europa postcomunista en perspectiva comparada. En F. Casal Bértoa & G. Scherlis (Eds.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair* (pp. 211-237). Buenos Aires: Eudeba.
- Milanese, J. P., & Jaramillo, L. E. 2015. Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional*, (84), 43-70. <https://doi.org/10.7440/colombiant84.2015.02>
- Marín, M. P. (2017). Las violaciones de derechos humanos en Colombia durante los años 80 del siglo xx: acercamiento a su comprensión histórica desde la degradación y el fortalecimiento de la defensa. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 22(1), 113-135. <http://dx.doi.org/10.18273/revanu.v22n1-2017005>
- Misión de Observación Electoral (MOE). <https://www.datoselectorales.org/datos-y-resultados-electorales/>, recuperado el 8 de julio de 2022.

- Montilla, P. (2014). Colombia: ¿Hacia una reestructuración del sistema político? *Revista de Ciencia Política*, 34(1), 105-24. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100005>
- Pachón, M., & Hoskin, G. (2011). Colombia 2010: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas. *Colombia Internacional*, (74), 9-26. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.02>
- Pérez, N. J. (2011). El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003. *Revista Opera*, (11), 71-85.
- Piñeiro, R., & Rosenblatt, F. (2020). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*, 26(2), 249-260. <https://doi.org/10.1177/1354068818777895>
- Pizarro, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. En F. Gutiérrez (Ed.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano* (pp. 357-401). Bogotá: Norma.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635-3635-3635-3635-3635->, recuperado el 8 de julio de 2022.
- Remmer, K. L. (1991). The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s. *American Political Science Review*, 85(3), 777-800. <https://doi.org/10.2307/1963850>
- Roberts, K. M. (2013). Market reform, programmatic, (de)alignment, and party system stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1422-1452. <https://doi.org/10.1177/0010414012453449>
- Rodríguez-Raga, J. C., & Botero, F. (2006). Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(1), 138-151. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100008>
- Rokkan, S. (1968). The structuring of mass politics in smaller European democracies: A developmental typology. *Comparative Studies in Society and History*, 10(2), 173-210. <https://doi.org/10.1017/S0010417500004801>
- Roll, D. (2003). Colombia. En M. Alcántara & F. Freidenberg (Eds.), *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos* (pp. 149-231). México: FCE.
- Sandoval, M. L. (2018). Desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia: reformas políticas y consecuencias sobre los pequeños partidos de izquierda. *Izquierdas*, (42), 137-158. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000500137>



- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori & L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-49). Madrid: Alianza.
- Siaroff, A. (2003). Two-and-a-Half-Party Systems and the comparative role of the 'Half'. *Party Politics*, 9(3), 267-290. <https://doi.org/10.1177/1354068803009003001>
- Siaroff, A. (2000). *Comparative European party systems: An Analysis of parliamentary elections since 1945*. Nueva York: Garland Publishing.
- Szmolka, I., & Del-Moral, L. (2019). Una propuesta de tipología de sistemas de partidos para regímenes democráticos y autoritarios pluralistas. Su aplicación a los países del Magreb. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (168), 93-110. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.93>
- Von Beyme, K. (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: CIS.
- Ware, A. (2004). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Akal.
- Wolinetz, S. B. (2006). Party systems and party systems types. En R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 51-62). Londres: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781848608047.n7>

Semilleros políticos y organizaciones politizantes de los legisladores mexicanos: 1997-2021

Political Hotbeds and Politicizing Organizations of Mexican Legislators: 1997-2021

Mónica Montaña Reyes,* Cristian Márquez Romo**



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-008-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-008-2025)

Recibido: 17 de abril de 2023

Aceptado: 19 de junio de 2024

Resumen

En este trabajo analizamos a diputados federales mexicanos de 1997 a 2021 que iniciaron su carrera política en partidos políticos y en organizaciones no partidistas. La hipótesis es que hay diferencias por características sociodemográficas, partido político y lista electoral para reclutar activistas de ciertas organizaciones no partidistas, que llamamos semilleros políticos. Se muestra cuál ha sido la probabilidad de que ciertos partidos políticos recluten en mayor o menor medida a quienes iniciaron su carrera en estos grupos y en qué tipo de listas electorales (mayoría relativa o representación proporcional) son postulados.

Palabras clave: organización politizante, reclutamiento político, legisladores, México.

Abstract

In this paper we analyze Mexican federal deputies from 1997 to 2021 who began their political career in political parties and in non-partisan organizations. The hypothesis is that there are differences by sociodemographic characteristics, political party and electoral list to recruit activists from certain non-partisan organizations, which we call political hotbeds. It is shown the probability that certain political parties recruit as candidates the activists of certain student, union, business, and civil or social groups. Also, it is shown on what type of electoral lists (majority or proportional representation) are nominated.

Keywords: politicizing organizations, political recruitment, legislators, Mexico.

* Doctora en Ciencia Política por el Istituto Italiano di Scienze Umane de Florencia (Italia) | monica.montano@academicos.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0003-0953-9881>

** Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza global por la Universidad de Salamanca (España) | marquezromo@em.uni-frankfurt.de | <https://orcid.org/0000-0003-3272-6802>

Introducción

El reclutamiento en los partidos políticos en México estuvo altamente influenciado por la naturaleza del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta élite nace con la Revolución mexicana y se conformó por redes de poder de exgenerales que comenzaron a ocupar puestos públicos, hasta el punto de quiebre del asesinato de Álvaro Obregón (Schmidt & Mendieta, 2002). A partir de esto comienzan a formarse las instituciones y un pacto entre élites que llevará a los primeros signos de democratización (Higley, 1992). Sin embargo, con el desarrollo económico y la organización partidista, la élite posrevolucionaria comenzó a dividirse entre élites políticas y económicas (Smith, 1979). En el México de la década de 1970, Roderic Ai Camp ya identificaba un perfil de la élite priista que provenía de clases medias y altas, así como de extracción urbana (1980, p. 482). La influencia de la lealtad al partido político y al presidente se combinaron con la importancia del corporativismo sindical, la Universidad Nacional Autónoma de México y el partido oficial para culminar en un mecanismo de “camarilla” que determinó el reclutamiento político en México en esos años (Tahar-Chaouch, 2021). Este tipo de reclutamiento tiene congruencia con las llamadas hegemonías cerradas (Dahl, 1978), ya que funciona a partir de relaciones personales de lealtad y amistad, generalmente ligadas a un personaje de influencia que podía ser el mentor o padrino político (Camp, 1980, pp. 467-469).

Con el inicio del neoliberalismo mexicano en el sexenio de Miguel de la Madrid, surge también la tecnocracia y las élites económicas incluidas en las altas esferas de la política mexicana, no solo en el PRI, sino también en la oposición, principalmente en el Partido Acción Nacional (PAN) (Camp, 1990, 1996; Loaeza, 1999; Tahar-Chaouch, 2021). En 1988 y con el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), los grupos de izquierda, movimientos sociales y expriistas, lograron una nueva escisión en la élite política y se pluralizó al sistema de partidos mexicano, a pesar de sus limitaciones en el terreno electoral (Martínez, 2005; Combes, 2011; Illades, 2018; Navarrete, 2021). En el entorno de la transición democrática en el país, sobre todo influida por la alternancia del partido en el poder en la presidencia de la república en el año 2000 con el PAN, el regreso del PRI en 2012 y finalmente el triunfo del nuevo partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en 2018, el estudio sobre el reclutamiento político en los partidos políticos se ha diversificado ampliamente. En este contexto competitivo, el tema del reclutamiento en los partidos políticos se ha desarrollado sobre todo en términos de las principales estrategias o mecanismos que utiliza cada partido político para contar con el personal necesario

para presentarse a elecciones y sus perfiles (Reveles, 1996, 1999; Loaeza, 1999; Navarrete, 2021; Langston & Morayta, 2009). El análisis del reclutamiento político (Norris, 2006) ha hecho énfasis sobre todo en los elementos institucionales que deben ser superados por los aspirantes a políticas y políticos profesionales. Para algunos autores, el último de los obstáculos a superar por los aspirantes es el relacionado con los partidos políticos, sobre todo porque la naturaleza de estos (Panebianco, 2009; Sartori, 2005) influye en su forma de reclutamiento. Sin embargo, también ha sido relevante la relación que tienen con los grupos de interés para reclutar ciertos perfiles (Mattina, 2011; Solís & Cortez, 2019). Por su parte, la literatura sobre la selección de candidatos está enfocada en los mecanismos internos, sobre todo formales y procedimentales (Rabbey, 1981; Rahat & Hazan, 2001; Rahat, 2007; Pennings & Hazan, 2001).

Sin embargo, en este trabajo queremos contribuir al conocimiento del reclutamiento de los partidos políticos, pero específicamente en su reclutamiento de activistas que previamente han formado un capital político y social. Nuestro interés es mostrar ¿en qué organizaciones no partidistas inician sus carreras políticas los legisladores mexicanos? ¿Hay diferencias sociodemográficas? ¿Hay diferencias por partido político? Es decir, nos interesa identificar los semilleros a los que recurren los partidos para reclutar personal político. Para ello, en la primera parte definiremos a qué nos referimos con activistas y al primer reclutamiento, así como a las teorías del comportamiento político-electoral para la participación política. Después mostraremos información recabada de la base de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA) de la Universidad de Salamanca, que contiene entrevistas cara a cara realizadas en los recintos legislativos de América Latina entre 1994 y 2021 sobre su reclutamiento político (Alcántara, s. a.). Finalmente, se agrega información de las listas electorales en las que fueron acomodados estos activistas como candidatos y sus perfiles sociodemográficos. Se termina el trabajo con la presentación de algunas conclusiones relevantes.

Marco teórico

Después de su surgimiento revolucionario e ideológico, el segundo momento más relevante de un partido político es el organizativo (Michels, 2018 [1911], p. 155). Según este autor, en dicha etapa el objetivo de la organización es incorporar el mayor número posible de miembros por lo que a medida que la organización aumenta de tamaño, la lucha por los grandes principios se hace imposible. En este momento surge una nueva preocupación ante el crecimiento de los miembros, ya que “toda lucha ideológica dentro de los límites de la organización ha de ser considerada, por fuerza, como un obstáculo para



la realización de sus propósitos y, en consecuencia, un obstáculo que debe ser evitado a cualquier precio” (Michels, 2018 [1911], p. 155). Por ello se espera que la inclusión de los candidatos y miembros esté pensada de una manera estratégica por los líderes de la organización. Los líderes partidistas buscarán candidatos “en su calidad de empresarios políticos, [...] con el principal objetivo de mantener el control [...], la estabilidad organizativa [...] y la conservación de las líneas internas de autoridad en el partido” (Panebianco, 2009, p. 99). Para Michels, el prestigio político del partido depende de igual manera tanto de que sus miembros declinen o no como de la ganancia o pérdida de votantes. Así pues, con el primer reclutamiento el partido político busca crecer la fuerza de su organización. Como bien señala Villarreal (2012, p. 23), “el reclutamiento se refiere al conjunto de actividades y procedimientos que se lleva a cabo en las organizaciones para seleccionar nuevo personal en la titularidad de sus puestos”. Según Bobbio (1981, pp. 1393-1394), el reclutamiento político se lleva a cabo “en las estructuras políticas y, de manera particular, en los cuerpos legislativos y los organismos dirigentes del partido”. Así pues, para Bobbio el reclutamiento tiene la función de asegurar que todos los roles sean cubiertos, de proveer funcionarios, quienes son los que hacen que operen las estructuras políticas (Villarreal, 2012).

En otro tenor, para Putnam el reclutamiento es “el proceso que seleccionaría, de entre los varios millones de ciudadanos favorecidos socialmente y motivados políticamente que conforman el estrato político, a los miles que alcanzan posiciones con influencia nacional significativa” (1976, p. 46). Las dos cualidades que resalta Putman son a) favorecidos socialmente, y b) motivados políticamente. La primera cualidad es la que se ha visto más estudiada en la literatura del reclutamiento político al hacer énfasis en las características sociodemográficas, familias políticas, capital técnico, etc. Sin embargo, la segunda se acerca al terreno de las posibilidades amplias para quien tenga la vocación política en términos de Max Weber (1979 [1919]). Como señala Villarreal (2012, p. 35), “hay una relación bidireccional o de intercambio entre dos partes: el recluta con su motivación y recursos (no basta la motivación para ser reclutado, si no se es socialmente favorecido); y el reclutador con su interés o demanda y la capacidad de retribuir o recompensar: no basta su interés en reclutar a alguien si no le ofrece un beneficio o un perjuicio a cambio”. Pero la motivación puede analizarse de distintas formas. Para Czudnowski (1975, p. 155), el reclutamiento político es “el proceso por medio del cual individuos o grupos de individuos son inducidos a roles políticos activos”. En esta definición cabe la posibilidad de que en el recluta no haya motivación, pero sí se le puede influir o convencer. Por otro lado, se encuentra la visión de Strøm (1990) sobre la figura del activista.

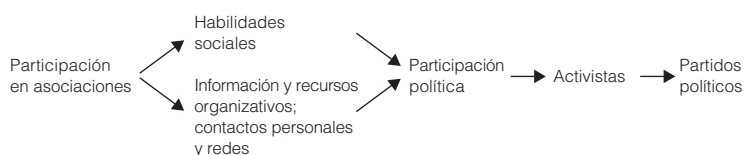
Para Strøm los activistas constituyen por lo general mano de obra barata. Para la mayoría de los líderes de partido, el activista ideal está altamente motivado por la política y es similar al votante común en tanto que su apoyo puede ser intercambiado por promesas de cambios futuros en la política pública. Estos activistas suelen ser formados en ciertas asociaciones e instituciones hasta ser encontrados o reclutados por los líderes políticos, a quienes se considera como emprendedores (Frohlich *et al.*, 1971; Salisbury, 1969). Para Strøm, los partidos políticos pueden reclutar activistas “si se les otorga una voz directa en las decisiones políticas” (Strøm, 2013, p. 138). Además, los canales de reclutamiento refuerzan los incentivos para quienes buscan puestos dentro de la organización. Según Strøm, el reclutamiento es rígido, se limita la entrada de quienes únicamente buscan puestos a corto plazo. Quienes encontrarán atractiva una carrera partidista son aquellos que invertirán tiempo en la organización para llegar a un alto nivel. Esto implica que solo los individuos que valoran altamente la política, es decir, quienes están políticamente motivados, buscarán invertir tiempo hasta llegar a tener roles significativos en los partidos políticos. Sin embargo, debe reconocerse que en la actividad política hay restricciones en las prácticas de promoción profesional, por lo que los líderes algunas veces tenderán a seleccionar amateurs sobre profesionales, aunque esto implique costos electorales (Schlesinger, 1965; Steel & Tsurutani, 1986). Sin embargo, estos amateurs pueden serlo en la arena política, pero contar con capital social y experiencia en otras organizaciones. Según la evidencia de la encuesta PELA (Alcántara, s. a.) realizada a legisladores, los políticos que no iniciaron su trayectoria en los partidos sí se formaron en alguna organización (tabla 1).

Y es que la participación política no suele darse de manera espontánea (Rosentone & Hansen, 1993, p. 228). Por el contrario, se produce tras el impulso de estructuras sociales como las organizaciones, redes o grupos. Así, estos espacios tienden a convertirse en semilleros de futuros profesionales de la política. Estos procesos se han analizado desde distintas perspectivas, tales como las redes de poder (Gil Mendieta & Schmidt, 2005) o el capital político y social (Casey, 2008; Joignant, 2012). Por un lado, el abordaje de los grupos de interés se ha enfocado en observar cómo algunos de ellos utilizan su estructura para influir en la agenda pública. A partir de los estudios iniciados en la década de 1970, la literatura norteamericana se ha enfocado sobre todo en los llamados “grupo de interés” o de “presión” que se refieren a grupos formalmente estructurados, involucrados en el sistema político y que representan intereses que buscan incidir en la política pública y las decisiones gubernamentales (Hrebenar & Morgan, 2009; Salisbury, 1984; Knoke, 1986; Solís, 2017). Para el caso mexicano, distintos autores han mostrado cómo los grupos o asociaciones pueden operar desde el interior del poder legislativo (Nacif, 2001; Beltrán, 2009; Wuhs, 2010; Solís



& Salinas, 2019; Aragón & Cárdenas, 2020). Recientemente, a partir de una revisión de una decena de definiciones y tradiciones conceptuales en la literatura, Solís (2017, p. 99) define a un grupo de interés como “una organización formalmente estructurada que busca incidir a través de medios no violentos en la toma de decisiones públicas sin asumir responsabilidades gubernamentales”. En esta definición se han analizado a cierto tipo de organizaciones que tienen influencia, pero dejan fuera a otros que parecen tener mucha relevancia en la construcción de carreras políticas en México, tales como las asociaciones estudiantiles u otro tipo de semilleros políticos que no necesariamente entran en la categoría de grupo de interés. Debido a estas limitaciones para utilizar dicho concepto, proponemos como definición de organizaciones politizantes o semilleros políticos a todas aquellas instituciones o asociaciones que movilizan, inducen, estimulan, a través de incentivos de distinta índole, a participar en cuestiones de interés público. Estos grupos contribuyen al desarrollo de habilidades sociales, contactos personales, creación o fortalecimiento de redes o capital social y, sobre todo, de participación política activa (Anduiza & Bosch, 2012, p. 53; Sørensen & Torfing, 2003). Para efectos de este trabajo, se consideran como organizaciones politizantes o semilleros políticos: a) asociación estudiantil, b) sindicato, c) organización empresarial, d) organización campesina, e) organización social, y f) asociación civil. Rosenstone & Hansen (1993) y Bartolini & Miar (2001) han contribuido a este debate al demostrar la importancia de los recursos de grupo y del entorno más allá de los recursos individuales (figura 1). Es por ello que quienes emanan de estos grupos se les considerará activistas que serán reclutados por los partidos políticos para continuar su trayectoria política dentro de las estructuras partidistas o gubernamentales.

Figura 1. Recursos de grupo, participación y reclutamiento en partidos políticos



Fuente: Elaboración propia con base en Anduiza & Bosch (2012, p. 53).

Metodología

Para mostrar una descripción general del inicio de la trayectoria en la política de los legisladores federales de México, la metodología utilizada se basó en la revisión de las bases de datos del PELA de la Universidad de Salamanca, España,

que cuenta con 849 observaciones de 1994 a 2021. El reactivo analizado fue la pregunta “¿Podría indicarme en qué tipo de organización (partido político, sindicato, asociación estudiantil, etcétera) inició su trayectoria política?”. A partir de las respuestas se realizaron predicciones ajustadas con 95% CIs, comando margins en Stata y se ordenaron por distintas variables. Además se efectuaron pruebas de chi cuadrada para distintos cruces de variables sociodemográficas.

Resultados

En esta primera parte analizaremos los elementos con que contaban los legisladores electos en México al momento de ser elegibles. Esto incluye su primera participación política, la cual los encaminó a tomar la política como su actividad profesional. A partir de las respuestas, se clasificaron los legisladores con base en el tipo de organización politizante donde iniciaron.¹

Tabla 1. Antecedentes de los legisladores mexicanos (1997-2021)

<i>Antecedentes</i>	<i>Frecuencias</i>	<i>%</i>
Partido	433	51
Asociación estudiantil	181	21.32
Sindicato	52	6.12
Organización empresarial	45	5.3
Organización campesina	26	3.06
Organización social y asociación civil	105	12.37
Organización religiosa	4	0.47
Administración pública	3	0.35
N	849	

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

¹ Limitamos este indicador a partir de la pregunta realizada directamente a los entrevistados. Las organizaciones mencionadas fueron: a) asociación estudiantil, b) sindicato, c) organización empresarial, d) organización social, e) asociación civil (tabla 1), y en menor medida, f) organización campesina, g) organización religiosa, y h) administración pública. Se entenderá como asociación estudiantil a cualquier grupo de organización política dentro de las universidades que dé como resultado tener representantes estudiantiles al interior de la escuela o instituto. El sindicato, como la agrupación formalmente registrada ante las autoridades para representar a los trabajadores del gremio correspondiente. La organización empresarial, como el grupo de empresarios formalmente asociados como tal para perseguir fines en común. La organización campesina tiene que ver con la unión de este gremio formalmente constituida. Y, finalmente, se hará diferencia entre organización social y asociación civil. La primera se entiende como cualquier grupo organizado de ciudadanos que persigue intereses sociales, y la segunda como aquella que se ha organizado conforme a esa figura jurídica en México. La organización religiosa se refiere a cualquier grupo ligado a iglesias y actividades de culto. La administración pública se refiere al haberse desempeñado en esa esfera en cualquiera de los tres niveles de la gestión pública gubernamental o en la estructura de cualquier poder público del Estado.



Como puede observarse, en la muestra analizada los partidos políticos no son las asociaciones predominantes para formar activistas motivados políticamente. A pesar de que el 51% de los legisladores inició su trayectoria política en algún partido político, el 49% restante lo hizo en otro tipo de organización. De estas, las asociaciones estudiantiles son semilleros del 21.3%, las organizaciones sociales y civiles² del 12.4%, mientras que los sindicatos del 6.12% y las organizaciones empresariales del 5.3%. Estos datos son acordes con la literatura mexicana, que ya reconocía desde la década de 1970 la importancia de la Universidad Nacional Autónoma de México y de los estudiantes en el reclutamiento político (Ai Camp, 1980). Según Villarreal (2012), este fenómeno se fortalece debido a la necesidad de contar con lealtades y, sobre todo, con la aceptación de nulos o bajos salarios, así como la ambición para invertir tiempo y esfuerzo en la actividad política. También para Weber (1919), la constante lucha e inversión de tiempo en los inicios de una carrera política es algo que pueden permitirse en particular los jóvenes y universitarios.

Evolución de la Legislatura LVII (1997) a la LXIV (2021)

Si analizamos la evolución de los últimos años, en el gráfico 1 se advierte la notoria pérdida de presencia de legisladores que iniciaron su carrera política en asociaciones estudiantiles: pasan de 56.5% en la Legislatura 1997-2000, a 29% en la 2018-2023.

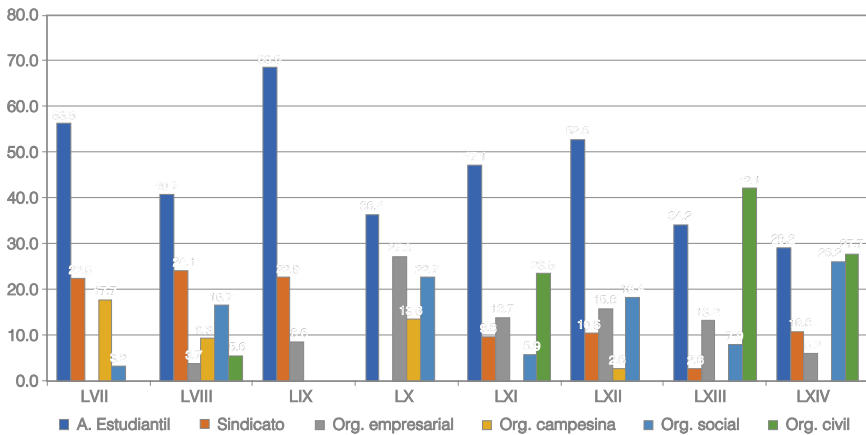
Y a pesar de que eso indica la pérdida de relevancia de dicho grupo como canal de entrada a la Cámara de Diputados durante la última década, a la vez muestra el incremento de las organizaciones civiles, sociales o empresariales,³ lo que permite matizar la observación de Wuhs (2010), dado que dicha evolución sucedió previo a la elección de 2006 y tras la llegada de Morena. Los datos señalan cómo la

² Para esta categoría, optamos por distinguir entre las organizaciones sociales (las que son informales o sin registro en temas sociales mayormente locales o territoriales, como asociación de colonos, etc.) y las asociaciones civiles (formales con registro que defienden temas de mujeres, indígenas, derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones cívicas, entre otras).

³ En este último caso, el notorio aumento de legisladores con antecedentes en asociaciones empresariales en la LX Legislatura (2006-2009) es consistente con lo sostenido por Wuhs (2010), quien afirmó que a partir de 2006 los grupos empresariales impulsaron el ingreso de miembros de sus organizaciones a puestos de elección popular al ver sus intereses amenazados por la candidatura de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Entre la Legislatura LX y la LIX, la cantidad de legisladores de grupos empresariales pasó de 8.6 a 27.3%, arrojando un porcentaje de variación de 218% en solo un periodo (LIX-LX). En términos generales, este aumento de los grupos empresariales entre la LVIII y la LIX Legislaturas refleja cómo la entrada de este grupo al parlamento no se dio a partir de 2006, sino que venía creciendo gradualmente desde la LVIII Legislatura (2000-2003).

entrada de legisladores con antecedentes en grupos empresariales se dio principalmente durante los sexenios en los que el PAN y, en menor medida, el PRI, ocuparon la presidencia. Este grupo tuvo presencia en el parlamento a partir de la LVIII Legislatura, en el marco de la primera alternancia en el Ejecutivo federal; llegó a su máximo en la LX Legislatura (2006-2009), y a un mínimo de 6% en 2018. La baja presencia de grupos empresariales en la LXIV Legislatura (2021-2024) parece ser un reflejo de la llegada de Morena, una organización nueva, constituida como partido en 2014 y que, compuesta sobre todo por organizaciones sociales y civiles, obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados en 2018.

Gráfico 1. Evolución por legislatura (1997-2021)



Nota: Las legislaturas se renuevan cada tres años, aquí la primera es la de 1997.

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Por otro lado, si los legisladores con antecedentes en asociaciones estudiantiles presentan fluctuaciones destacadas a lo largo de todo el periodo, resulta notoria la pérdida de relevancia de las sindicales a partir de 2006, cuando los grupos empresariales alcanzaron su punto culminante. Pese a que habían mantenido un porcentaje importante de diputados durante las tres primeras legislaturas (alrededor del 23%), salvo en la LXIV (2021-2024), la presencia de asociaciones sindicales se mantuvo por debajo de la empresarial. En las legislaturas posteriores a 2006, ambos grupos conservaron alrededor del 10% de los legisladores, pero la presencia de los empresarios fue mayor en los sexenios en que presidieron al país el PAN y el PRI. Esto cambió cuando llega Morena en 2018, entonces las asociaciones sindicales aumentaron de 2.6 a 10.8%, y las empresariales disminuyeron de 13.2 a 6.2%. Esto podría ser un síntoma de la



cercanía de Morena con sindicatos como la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CNTE), cuyos dirigentes se comprometieron a derogar la reforma educativa implementada durante la LXII Legislatura (2012-2015).

En cuanto a las organizaciones sociales y civiles, es notable su aumento durante las últimas legislaturas. Pese a que las sociales han experimentado cambios relevantes pasando de un mínimo de 3.2% previo a la primera alternancia en el Ejecutivo federal, a un máximo de 26.2%, tras la llegada de un partido ubicado a la izquierda del espectro ideológico, se trata de un grupo de presencia importante a lo largo de toda la serie (más todavía tras la llegada de los gobiernos posalternancia). Por el contrario, las asociaciones civiles, de ser casi inexistentes en las legislaturas que abarcan de 1997 a 2006, la cantidad de diputados con antecedentes en este tipo de agrupaciones creció de manera destacada, pasando de no tener ningún legislador en 2012, a representar el 42% de legisladores con antecedentes en grupos o asociaciones en 2015.

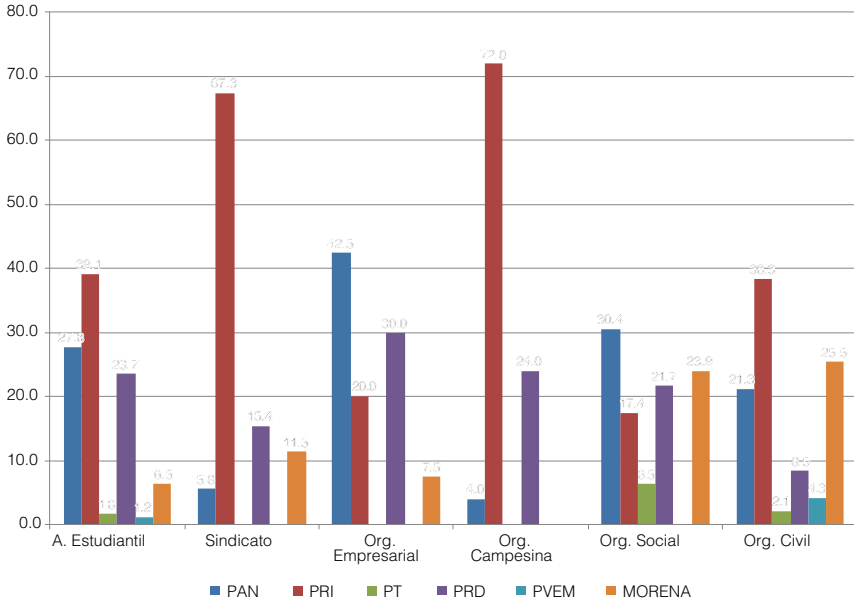
Diferencias por partidos políticos

El gráfico 2 muestra cómo la mayor presencia de legisladores de asociaciones campesinas tuvo lugar previo a que el PRI perdiera por primera vez la presidencia de la república. Y si bien siguió presente en el parlamento tras la primera alternancia en el Ejecutivo federal, su descenso, hasta prácticamente desaparecer tras la LX Legislatura (2006-2009), podría ser un indicio del fin del partido hegemónico en el marco de un proceso de transformación del sistema político que creó una suerte de bipartidismo a nivel subnacional y local, en el que distintos partidos se disputaban el control regional (Martínez-Hernández, 2020). El gráfico 2 refuerza esta afirmación mostrando qué tipo de legisladores con inicios en grupos o asociaciones han tendido a reclutar los principales partidos políticos mexicanos durante las últimas dos décadas. En línea con Nacif (2001), el PRI ha sido por mucho el partido con mayor cantidad de legisladores de asociaciones campesinas (el 72%), seguido por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 24%. Después de los grupos campesinos, los principales que ha reclutado el PRI son los sindicales y, en menor cantidad, las asociaciones civiles y estudiantiles.

Por otro lado, el PAN es el partido que más ha reclutado diputados de grupos empresariales (42.5%), seguido por el PRD (30%) y el PRI (20%). Después de los grupos empresariales, el PAN ha reclutado asociaciones estudiantiles (27.8%) y organizaciones sociales (30.4%) y civiles (21.3%). El PRD, por su parte, ha reclutado mayoritariamente legisladores con antecedentes en organizaciones empresariales (30%), campesinas (24%), estudiantiles (23.7%) y sociales (21.7%). Por último, dada la reducida cantidad de observaciones, deben tomarse con cui-

dado los resultados para el PT y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), dos partidos que han reclutado mayoritariamente legisladores con antecedentes en organizaciones sociales y civiles, respectivamente.

Gráfico 2. Reclutamiento según partido político (1997-2021)



Nota: Pearson chi2 = 86.59 (p = 0.000).

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Las pruebas de chi cuadrada muestran una relación significativa ($p = 0.000$) entre partidos y grupos y asociaciones, revelando una relación entre el tipo de grupo o asociación en el que los legisladores se formaron políticamente y el tipo de partido político por cuyo medio fungen de legisladores.

Diferencias por características sociodemográficas

En este apartado se aborda, a partir de variables sociodemográficas, las diferencias entre los legisladores que iniciaron su trayectoria en un partido político y aquellos que lo hicieron en un grupo o asociaciones. En primer lugar, no es posible rechazar la hipótesis nula de que el sexo esté asociado con el tipo de organización a partir de la cual los legisladores decidieron seguir su carrera política de manera profesional.



Tabla 2. sexo y origen

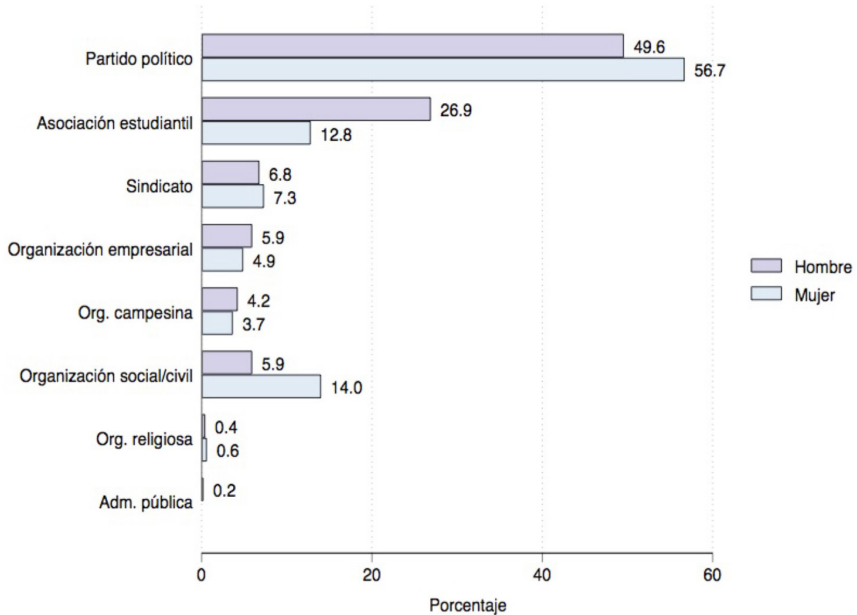
Sexo	Hombre	Mujer
Partido político	49.8	51.7
Asociación o grupo	50.2	48.3
N	578	259

Pearson chi2 = 0.2611 (p = 0.609)

Nota: Pearson chi2 = 30.95 (p = 0.000).

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Gráfico 3. Organización de inicio de la trayectoria política por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Como muestra la tabla 2, no hay diferencias significativas por sexo, si bien los datos muestran cómo una mayor cantidad de hombres han ingresado a la carrera legislativa con antecedentes en grupos o asociaciones, a diferencia de las mujeres, que lo han hecho principalmente vía partidos.

Esto podría dar pistas sobre cómo todavía falta reforzar en las asociaciones u organizaciones el impulso de las mujeres dedicadas a la política. Resaltan sobre todo las asociaciones estudiantiles, que históricamente han sido el semillero de la clase política mexicana, pero de las mujeres que se dedican a ella (Otero, 2019; Girón, 2021). Además, son las asociaciones sociales y civiles donde las políticas mexicanas encuentran mayores incentivos para seguir con esta carrera.

En el caso de la edad, las pruebas de chi cuadrada arrojan una relación significativa ($p = 0.028$). Con una diferencia de entre 10 y 20 puntos porcentuales, en los grupos o asociaciones iniciaron los políticos de mayor edad, mientras que en los partidos políticos iniciaron los legisladores más jóvenes. Estos datos se explican porque las personas de menor edad encontraron en el partido político una buena organización para invertir su juventud. Y se podría reflexionar si después de haber dedicado gran parte de esta etapa en las organizaciones politizantes y de haber obtenido ahí las habilidades sociales y las redes necesarias, en la edad madura llegó la oportunidad de integrarse a la carrera política.

Tabla 3. Edad y origen

Edad	22-34	35-49	50-64	65 o más
Partido político	62.3	48.9	47.8	45.8
Asociación o grupo	37.7	51.1	52.2	54.2
N	138	395	272	24

Pearson $\chi^2 = 9.1336$ ($p = 0.028$)

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Por último, el nivel educativo de los legisladores con antecedentes en partidos y grupos o asociaciones no arroja diferencias destacadas. Esto sugiere que contar con mayor o menor nivel educativo no se traduce en mayor probabilidad de legisladores con antecedentes en uno u otro grupo. Como lo muestra la tabla 5, la distribución entre categorías es simétrica: al margen de su nivel educativo, prácticamente la mitad de los legisladores contaba con antecedentes en partidos o grupos o asociaciones. Con alrededor de 10 puntos porcentuales, la única categoría que arroja diferencias es el posgrado, una mayor cantidad de legisladores con este nivel académico ha iniciado su carrera en un partido, a diferencia de quienes lo hicieron en grupos o asociaciones, que en más porcentaje tienen estudios universitarios o preuniversitarios. Estos hallazgos seguirán siendo discutidos en futuros trabajos, especialmente con metodología cualitativa para encontrar mejores conclusiones al respecto.

Tabla 4. Nivel educativo y origen

Estudios	Preuniversitarios	Universitarios	Posgrado
Partido político	48.6	49.3	54.4
Asociación o grupo	51.5	50.7	45.6
N	138	422	283

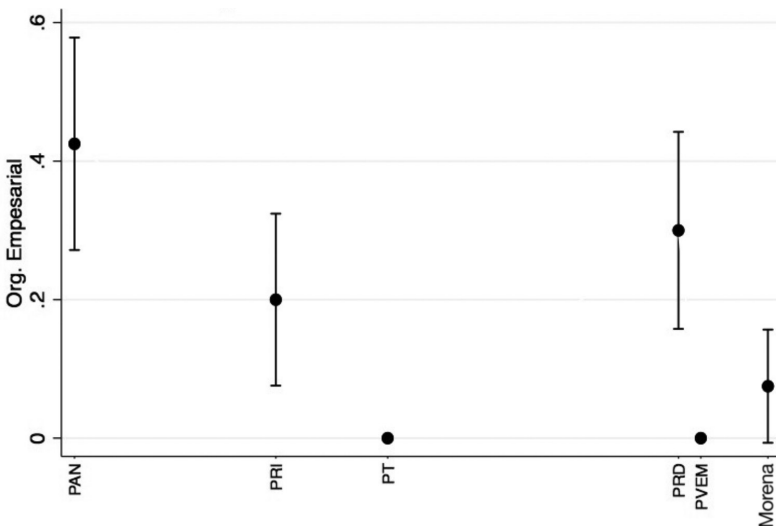
Pearson $\chi^2 = 2.1435$ ($p = 0.342$)

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.



Después de que casi la mitad de los actuales legisladores iniciaron su carrera política en estos grupos o asociaciones, ¿por cuáles partidos fueron recibidos?, ¿qué tipo de grupo o asociación es más probable que sea reclutado por ciertos partidos políticos? A continuación se presenta cuál ha sido la probabilidad de que los grupos o asociaciones estén representados por uno u otro partido. Se incluye cinco gráficos que muestran, a partir de modelos de regresión logística multinomial con errores estándar robustos, cuál ha sido la probabilidad de que ciertas asociaciones estén en mayor o menor medida representadas por cada uno de los partidos políticos, utilizando como variables dependientes a los principales partidos mexicanos disponibles en la base del PELA-USAL y como predictores a cada una de las organizaciones en las que han tenido antecedentes los legisladores mexicanos entre la LVII y LXIV Legislaturas. El gráfico 4 muestra cómo el PAN ha sido el partido más propenso a reclutar a legisladores con antecedentes en grupos empresariales. La probabilidad de que los grupos o asociaciones empresariales estén representados por el PAN ha sido de 42%, mientras que de 30 y 19% para el PRD y el PRI, respectivamente. Resulta notoria la casi nula probabilidad de reclutar este tipo de legisladores por parte del PT y el PVEM, si bien hay que tomar a estos últimos con cuidado, dada la baja cantidad de observaciones.

Gráfico 4. Origen en organizaciones empresariales por partido

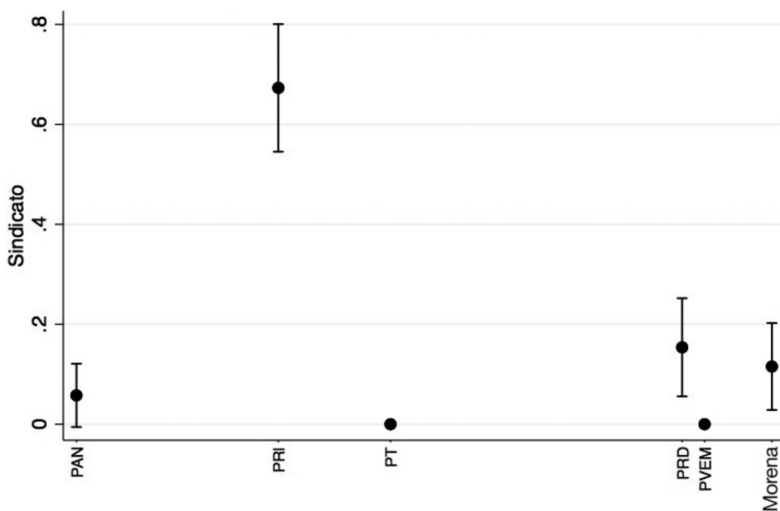


Nota: Predicciones ajustadas con 95% CIs. Comando margins en Stata. N = 379.

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

El gráfico 5 muestra cómo la probabilidad de que los grupos sindicales estén representados por el PRI ha sido de 67%, seguido por el PRD (15%) y Morena (11%). En este último caso, en aras de obtener una estimación más robusta, futuros trabajos podrían analizar la distribución en el reclutamiento de legisladores con dicho tipo de antecedentes a partir de un marco temporal más amplio. Pese a que obtuvo la mayoría en 2018, este partido de reciente formación ha participado solamente en dos procesos electorales. Por otro lado, la alta probabilidad de que los grupos sindicales estén representados por el PRI muestra su relación histórica con ellos durante su periodo de hegemonía, cuando la relación entre el Estado y esos grupos era principalmente corporativa (Zapata, 2004; Arrieta, 2013). Al mismo tiempo, resulta sugerente el contraste con el PAN y su casi nula probabilidad de reclutar a diputados de asociaciones sindicales, dada la historia de este partido y su crecimiento en oposición a las políticas colectivistas del régimen posrevolucionario, cuyo surgimiento estuvo directamente influenciado por la refundación del Partido de la Revolución Mexicana durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) (Loeza, 1999, p. 105).

Gráfico 5. Origen desde sindicatos por partido



Nota: Predicciones ajustadas con 95% CIs. Comando margins en Stata. N = 379.

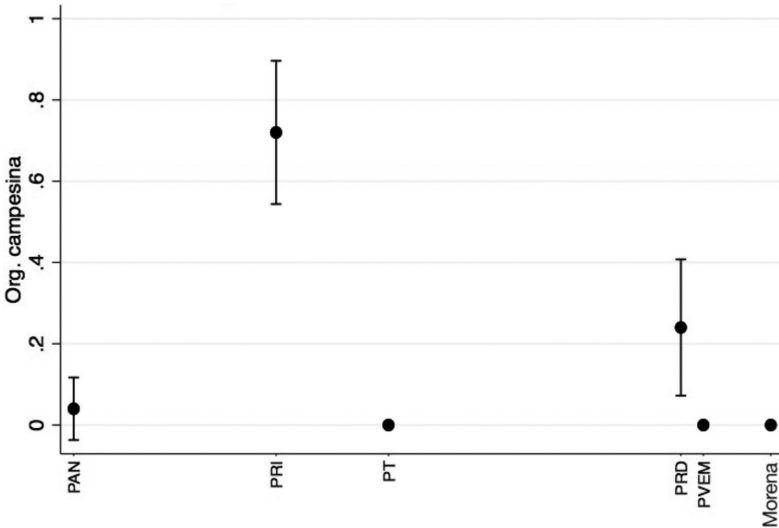
Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Con respecto a las organizaciones campesinas, en línea con lo afirmado por Nacif (2001), los resultados muestran cómo el PRI ha sido el partido que más ha



reclutado a legisladores con antecedentes en estas organizaciones. La probabilidad de que estén representadas por el PRI ha sido de 71%, seguido por el PRD con 24% (gráfico 6). Estos datos sugieren profundizar sobre la relación entre el PRI y el PRD con las asociaciones campesinas, sobre todo a partir de 1988 y los cuadros que cada uno conservó. Destaca la distancia del PAN con este tipo de legisladores, pues la probabilidad de que las asociaciones campesinas estén representados por este partido ha sido de 0.03%.

Gráfico 6. Origen en asociaciones campesinas por partido



Nota: Predicciones ajustadas con 95% CIs. Comando margins en Stata. N = 379.

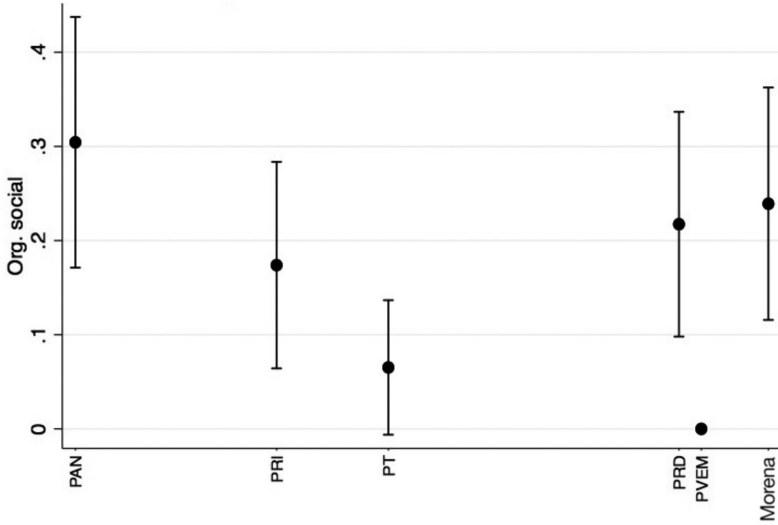
Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Por último, en cuanto a las organizaciones civiles y sociales, la probabilidad de que estén representadas por el PAN ha sido de 30%, seguido por Morena con 23%, PRD con 21% y el PRI con 17% (gráfico 7).

Este tipo de asociación arroja una mayor simetría, abarcando a partidos de distintos signos ideológicos y niveles de presencia histórica. Nuevamente, en lo relativo a partidos de reciente creación como Morena, es pertinente replicar este análisis en legislaturas posteriores, dado que si bien la probabilidad es similar a la de los demás partidos a lo largo del periodo estudiado, este último ha aportado en solo una legislatura alrededor del 24% de las organizaciones sociales y el 25% de las asociaciones civiles. En relación con estos últimos, los resultados muestran cómo el PRI ha sido el partido que más ha reclutado asociaciones civiles, seguido

por el PAN y Morena. La probabilidad de que las organizaciones sociales estén representadas por el PRI ha sido de 38%, seguido de Morena (25%) y el PAN (21%).

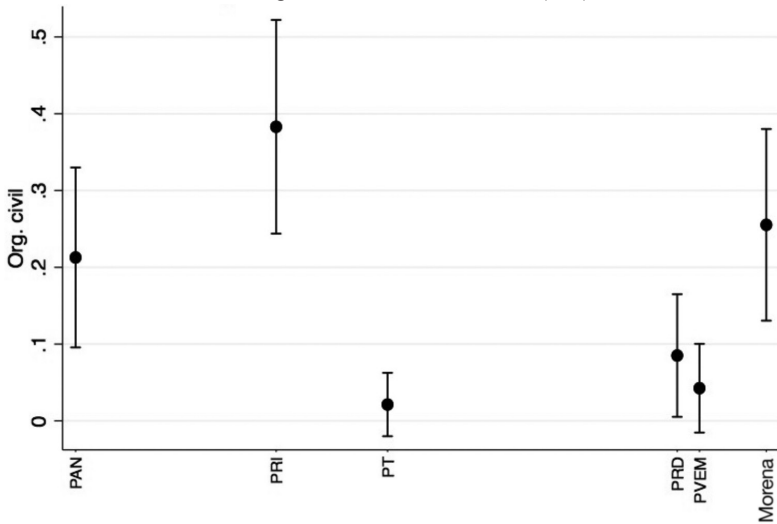
Gráfico 7. Origen en organizaciones sociales por partido



Nota: Predicciones ajustadas con 95% CIs. Comando margins en Stata. N = 379.

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Gráfico 8. Origen en asociaciones civiles por partido



Nota: Predicciones ajustadas con 95% CIs. Comando margins en Stata. N = 379.

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.



Del mismo modo que las organizaciones sociales, las asociaciones civiles cuentan con mayor transversalidad, reflejando su relevancia para todos los partidos, y su tendencia centrista —aunque hay que destacar su relevancia para Morena, un partido de izquierda que a menos de un lustro de existencia formal ha aportado alrededor del 25% de las agrupaciones civiles.

Diferencias por tipo de lista: mayoría relativa o representación proporcional

Nos referimos a listas electorales en términos del sistema electoral, definidas como fórmulas que establecen cómo integrar los espacios representativos (Vallés y Bosch, 1997, p. 20; Nohlen, 2015, p. 27). Las dos formas de representación que existen en México son la de mayoría relativa (MR) y la de representación proporcional (RP). La primera está basada en un sistema que supone la elección de un único diputado por distrito —es decir, representa una cantidad de votantes definida territorialmente—, bajo el supuesto de que el ganador se lleva todo y el perdedor nada, sin establecer ponderaciones en relación con el porcentaje de votos que recibe la segunda opción. Por otro lado, el sistema proporcional está basado en la ponderación de una suma positiva, en la cual todas las fuerzas que obtuvieron votación o apoyo popular pueden tener representatividad.

Analizamos el perfil sociodemográfico de los legisladores que están en una u otra lista electoral. Se omite el análisis por partido político debido a que la proporción ya está definida para todos en la misma proporción de 60% en mayoría relativa (MR) y 40% en representación proporcional (RP) en la Constitución mexicana.

Tabla 5. Sexo y tipo de lista

<i>Lista</i>	<i>MR</i>	<i>RP</i>
Hombre	76.4	56.2
Mujer	23.7	43.8
N	318	73

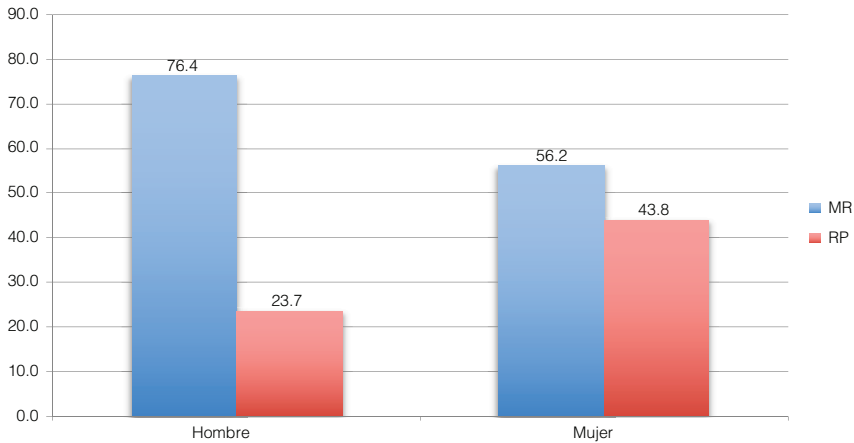
Pearson $\chi^2(1) = 36.5899$ Pr = 0.000

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al tipo de lista podemos observar tanto en la tabla 5 como en el gráfico 9 que la tendencia histórica es que la mayoría de las legisladoras mujeres han ingresado por medio de la vía de representación proporcional. Esto puede explicarse porque solo a partir de la reforma de 2014 existe el principio

constitucional de paridad para que las listas de candidaturas se integren en una proporción de igualdad entre hombres y mujeres.

Gráfico 9. Tipo de lista y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

En el caso de la edad, las pruebas de chi cuadrada arrojan una relación significativa ($p = 0.018$). Si el 15% de los legisladores en listas de mayoría relativa tiene entre 22 y 49 años, esta cifra aumenta a 19.2% en las listas de representación proporcional.

Tabla 6. Edad y tipo de lista

Lista	MR (%)	RP (%)
22-34	15.1	19.2
35-49	52.5	41.2
50-64	29.7	35.2
65 o más	2.7	4.4
N	697	250

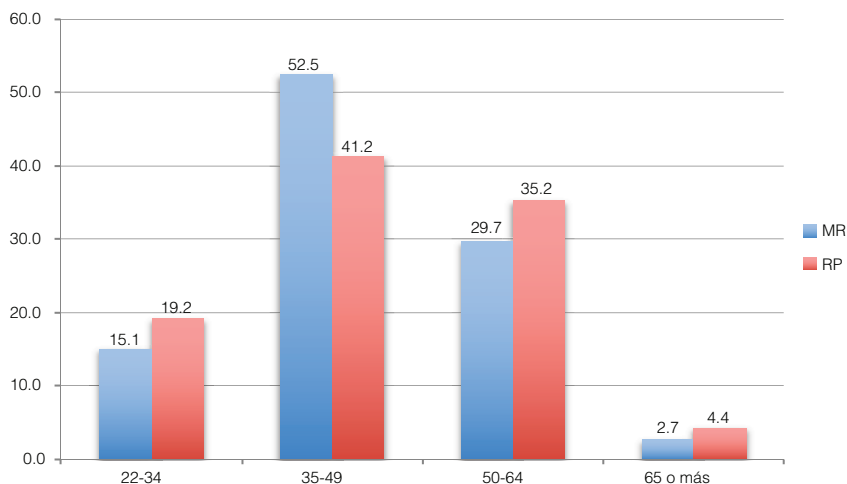
Pearson $\chi^2(3) = 10.1162$ Pr = 0.018.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el segmento de edad más representado en mayoría relativa es el de 35-49 años con 52%, mientras que este rango de edad es del 41% en representación proporcional. A partir de los 50 años, los candidatos se ubican más en las listas de RP que en las de MR.



Gráfico 10. Tipo de lista y edad



Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Por último, el nivel educativo de los legisladores con antecedentes en partidos y grupos o asociaciones sí es significativo ($Pr=0.0$). Esto sugiere que contar con mayor o menor nivel educativo sí está relacionado con el tipo de lista electoral.

Tabla 7. Nivel educativo y tipo de lista

Lista	MR	RP
Preuniversitarios	15.2	17.5
Universitarios	55.1	40.5
Posgrado	29.7	42.1
N	710	252

Pearson $\chi^2(2) = 16.9272$ Pr = 0.000

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la tabla 7, la distribución entre categorías muestra que los legisladores con posgrado están mayormente en las listas de RP, y los que cuentan con licenciatura es más probable que se ubiquen en las listas de MR. Para los que de estudios preuniversitarios no hay grandes diferencias entre ambas listas.

Finalmente, se advierten diferencias según el canal de reclutamiento: por partido político o por grupo o asociación.

En la tabla 8 podemos ver que comparar a través de qué tipo de elección llegaron al congreso los legisladores no arroja grandes diferencias entre quienes iniciaron su carrera en un partido político y quienes lo hicieron en grupos o asociaciones. Pese a que los legisladores que iniciaron su trayectoria en un partido tienden a ingresar al parlamento vía MR y, por el contrario, quienes lo hicieron en un grupo de interés a través de RP, la diferencia entre ambos grupos es de alrededor de 4 puntos porcentuales.

Tabla 8. Lista electoral asignada según el canal de entrada al partido

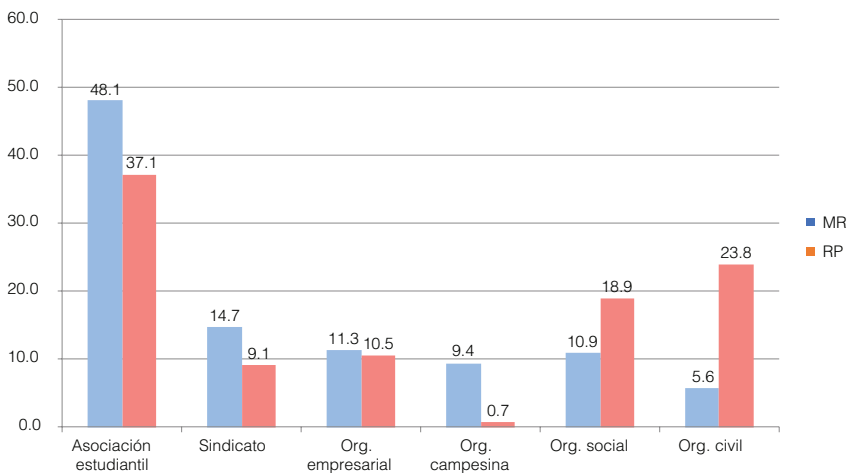
Canal de entrada	MR	RP
Partido político	52.2	48.8
Grupo o asociación	47.9	51.2
N	558	291

Pearson chi2 = 0.8606 (p = 0.354)

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.

Al utilizar pruebas de chi cuadrada, se encontró que hay una relación significativa ($p = 0.000$) entre asociaciones y el tipo de elección mediante la cual los legisladores llegaron al congreso. Si bien hay organizaciones, como las empresariales, cuyo porcentaje de entrada por MR y RP es similar, otras, como las campesinas, civiles o estudiantiles, arrojan diferencias importantes.

Gráfico 11. Tipo de lista y asociaciones



Nota: Pearson chi2 = 45.8241 ($p = 0.000$).

Fuente: Elaboración propia con base en PELA-USAL.



El gráfico 11 nos indica que si para las organizaciones empresariales la distribución es simétrica —lo cual refleja cómo estos grupos han entrado al congreso vía MR y RP—, para las civiles los legisladores han ingresado al congreso sobre todo mediante candidaturas de RP, por un lado, y las organizaciones campesinas y estudiantiles vía MR, por otro.

Conclusiones

Las conclusiones de este estudio aportan a los trabajos sobre el reclutamiento de los partidos políticos, en un momento específico que es la integración de personas motivadas políticamente que se han formado en organizaciones politizantes o semilleros políticos. Si bien no se trata de un trabajo centrado exclusivamente en las motivaciones individuales, logra captar la esencia de la ciudadana o el ciudadano que se interesa por la actividad política. El tipo de organizaciones politizantes o semilleros políticos surge de las respuestas de los entrevistados desde 1994 hasta 2021, por lo que su validez radica en el referente empírico del fenómeno, además de que este trabajo ofrece una definición que se pone a prueba con el análisis mostrado.

En cuanto a los resultados y las pruebas de chi cuadrada se confirma la hipótesis de que los partidos políticos reclutan diferenciadamente a las personas provenientes de organizaciones politizantes o semilleros. Los datos señalan tendencias relevantes para comprender en qué asociaciones se están formando los futuros políticos profesionales.

En primer lugar, las diferencias por legislatura mostraron la fluctuación de quienes se formaron en asociaciones estudiantiles, campesinas y empresariales y un aumento en quienes lo hicieron en organizaciones sociales y civiles. En la interpretación repercute el partido político que contaba con mayor o menor cantidad de políticos electos en esos años. Las variables sociodemográficas, por su parte, son relevantes sobre todo si se observa que si bien el semillero más importante en la política mexicana es la asociación estudiantil, no aplica para el caso de las mujeres, quienes encuentran más incentivos en las organizaciones sociales y civiles. En cuanto a la edad, trasciende que los legisladores más jóvenes inician su carrera en partidos políticos y los de mayor edad en las asociaciones o semilleros. Respecto al nivel educativo, hay ligeras diferencias en cuanto a que quienes consolidaron su carrera en los partidos políticos contaban con posgrado.

Con los modelos de regresión logística multinomial se concluye que el PAN es el principal reclutador de activistas formados en los entornos empresariales con valores de 42%, por encima de 30% del PRD y 19% del PRI. Y se confirma que el PRI es el principal reclutador de activistas de sindicatos (67%), muy

por encima del 15% del PRD y 11% de Morena. A su vez, el PRI encabeza el reclutamiento de activistas de las organizaciones campesinas (71%) por encima del 24% del PRD. Cabe recalcar que el PAN presenta valores cercanos a 0 en los rubros de sindicalistas y campesinos, indicando una diferencia extrema entre ambos partidos políticos. En cambio, el PAN encabeza el reclutamiento de activistas formados en organizaciones sociales con el 30%, muy cerca de Morena (23%), PRD (21%) y el PRI (17%). En cuanto a los activistas de organizaciones civiles formales, el PRI encabeza con 38%, seguido por Morena (25%) y el PAN (21%). Estas organizaciones son relevantes en todos los partidos, pero resalta Morena por ser el más representado en el congreso en la última legislatura en estudio (2021) y estar en números cercanos al PRI y el PAN en este reclutamiento.

Vale recordar que el objetivo del estudio fue argumentar en torno al tipo de reclutamiento de activistas por parte de partidos, es decir, personal motivado formado en otras organizaciones para elegir la política como profesión. Así, en la primera parte se expuso el perfil sociodemográfico por lista electoral y, en la segunda, dónde fueron colocados aquellos que ingresaron por tipo de semillero. En relación con el perfil, es más probable que las mujeres y los mayores de 50 años sean acomodados por las listas de RP. Sobre la educación, quienes ostentan un posgrado es más probable que estén en las listas de RP, y los que tienen licenciatura en las de MR.

En lo relacionado con el tipo de organización politizante o semillero, quienes se formaron en organizaciones empresariales tienen casi la misma oportunidad de ser postulados en las listas de MR o de RP. Y los que lo hicieron en asociaciones estudiantiles, sindicatos y organizaciones campesinas son más propensos a entrar a listas de MR. Asimismo, los formados en organizaciones sociales y civiles —la mayoría son mujeres— tienden más a entrar por RP. Este análisis lleva a reflexionar que en ciertas organizaciones o semilleros se fortalecen más las habilidades que favorecen la actividad que implica estar en candidaturas de mayoría relativa, y que en general realizan más campañas que quienes solo integran listas de representación proporcional. Sin embargo, con los recientes cambios a la reforma electoral sobre paridad, indígenas y grupos vulnerables, se abre la puerta para investigar los fenómenos que surjan de los mecanismos para que los partidos políticos puedan contar con el personal necesario.

Referencias

Ai Camp, R. (1980). Reclutamiento político y cambio en el México de los setentas. *Foro Internacional*, 20(3), 463-483.



- Alcántara Sáez, M. (Dir.). (s. a.). *Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (1994-2018)*. [Base de datos]. Salamanca: Instituto de Iberoamérica-Universidad de Salamanca. <http://americo.usal.es/oir/elites/>
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2012). *Comportamiento político y electoral*. España: Ariel.
- Aragón Falomir, J., & Cárdenas, J. (2020). Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México: cartografía de una clase dominantes público-privada. *Temas y Debates*, (39), 81-103.
- Arrieta Ceniceros, L. (2013). Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo. *Estudios Políticos*, (34), 119-175. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2003.34.37594>
- Bartolini, S., & Mair, P. (2001). Challenging to contemporary political parties. En L.Diamond & R. Gunther (Eds.), *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Casey, K. L. (2008). *Defining political capital: A reconsideration of Bourdieu's interconvertibility theory*. St Louis, USA: University of Missouri.
- Combes, H. (2011). *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Karthala, Paris, Iheal-Paris III. <https://www.erudit.org/fr/revues/ps/2012-v31-n3-ps0514/1014964ar/>
- Dahl, R. (1978). *Poliarquía*. México: Red Editorial Iberoamericana
- Hrebenar, R. J., & Morgan, B. B. (2009). *Lobbying in America: A Reference Handbook*. Bloomsbury Academic.
- Joignant, A. (2012). Habitus, campo y capital: Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4), 587-618.
- Langston, J., & Morayta, G. C. (2009). Instituciones políticas y reclutamiento político en México. *Foro Internacional*, XLIX(2), 237-270.
- Loeza, S. (1999). *El PAN: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. FCE.
- Higley, J., & Gunther, R. (Eds.). (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173902>
- Gil Mendieta, J., & Schmidt, S. (2005). *Estudios sobre la red política de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Girón, H. R. (2021). *Empoderamiento político femenino en la escuela: Participación política de la mujer en los procesos de gobierno escolar de la institución educativa*. Tesis de Maestría en Educación, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Los Uvos, La Vega, Cauca, Colombia.
- Illades, C. (2018). *El marxismo en México. Una historia intelectual*. México: Taurus.
- Knoke, D. (1986). Associations and interest groups. *Annual Review of Sociology*, (12), 1-21.
- Martínez González, V. H. (2005). *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del PRD 1989 -2004*. México: Plaza y Valdés.
- Martínez-Hernández, A. A. (2020). Los ciclos políticos y el cambio en el sistema de partidos mexicano. Las elecciones de 2018 en retrospectiva. *Revista Española de Ciencia Política*, (54), 65-94. <https://doi.org/10.21308/recp.54.03>
- Michels, R. (2008 [1911]). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Nacif, B. (2001). La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México. En G. Villegas & R. Hernández (Eds.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México* (pp. 83-128). México: Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv6mtck6.6>
- Navarrete Vela, J. P. (2021). *Treinta años del Partido de la Revolución Democrática. Desarrollo y balance electoral*. México: Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Norris, P. (2006). Recruitment. *Handbook of party politics*. Londres: Sage.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Barcelona: Tecnos.
- Otero, E. (2019). *La política estudiantil en movimiento. Un estudio sobre las agrupaciones políticas en una escuela secundaria de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, Flacso Argentina, Argentina.
- Panbianco, A. (2009). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- Pennings, P., & Hazan, R. Y. (2001). Democratizing candidate selection: Causes and consequences. *Party Politics*, 7(3), 267-275.
- Putnam, R. D. (1976). *The comparative study of political elites*. Nueva Jersey: Prentice Hall.



- Rahat, G. (2007). Candidate selection: The choice before the choice. *Journal of Democracy*, 18(1), 157-170. <https://doi.org/10.1353/jod.2007.0014>
- Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods: An analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297-322.
- Reveles Vázquez, F. (1999). Una revisión del “modelo Panebianco” a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 149-176. <https://doi.org/10.22201/fcpsy.2448492xe.1999.175.49116>
- Reveles Vázquez, F. (1996). La selección de candidatos presidenciales en el PAN: entre la ausencia y la confrontación. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(1), 57-75. <https://doi.org/10.2307/3541024>
- Salisbury, R. H. (1984). Interest representation: The dominance of institutions. *The American Political Science Review*, 78(1), 64-76.
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Schmidt, S., & Mendieta, J. G. (2002). Los grupos de poder en México: recomposiciones y alianzas. *Redes*, 1(7). <https://doi.org/10.5565/rev/redes.33>
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Smith, P. (1979). *Labyrinths of power. Political recruitment in twentieth-century Mexico*. Princeton University Press.
- Solís, D. (2017). Hacia una definición del concepto grupo de interés. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 83-101.
- Solís Delgadillo, D., & Cortez Salinas, J. (2019). ¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53), <https://doi.org/10.18504/pl2753-013-2019>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2003). Network politics, political capital, and democracy. *International Journal of Public Administration*, 26(6), 609-634.
- Steel, B., & Tsurutani, T. (1986). From consensus to dissensus: A note on postindustrial political parties. *Comparative Politics*, 18(2), 235-248. <https://doi.org/10.2307/421845>
- Strøm, K. (1990). A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598. <https://doi.org/10.2307/2111461>

- Strøm, K. (2013). Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos. (Trad. por Elena Jiménez Lara & Víctor Alarcón Olguín). *Andamios*, 10(23), 119-170. <https://doi.org/10.29092/uacm.v10i23.252>
- Tahar Chaouch, M. (2021). Cambio, élite y reclutamiento político en el estado de Veracruz. *Revista de El Colegio de San Luis*, XI(22). <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/1317/1423>
- Rosenstone, S. J., & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, participation, and democracy in America*. Longman.
- Villarreal Beltrán, M. (2012). *Novedades en el patrón del reclutamiento político en México: De la sociedad civil a la función pública*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México. https://repositorio.unam.mx/contenidos/novedades-en-el-patron-de-reclutamiento-politico-en-mexico-de-la-sociedad-civil-a-la-funcion-publica-74639?c=r6QwNa&d=false&q=*&i=2&v=1&t=search_0&cas=0
- Vallés, J. M., & Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Weber, M. (1979 [1919]). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Wuhs, S. T. (2010). From the boardroom to the chamber: Business interests and party politics in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(1), 107-130.
- Zapata, F. (2004). ¿Democratización o rearticulación del corporativismo? El caso de México. *Política*, (42), 13-40.



Adopción de representación legislativa para ciudadanos en el exterior en sistemas electorales: Colombia (1991) y Ecuador (2008) en perspectiva comparada

Adoption of Legislative Representation for Citizens abroad in Electoral Systems: Colombia (1991) and Ecuador (2008) in Comparative Perspective

Diego Alejandro Casas-Ramírez*

 Artículos

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-009-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-009-2025)

Recibido: 25 de febrero de 2023

Aceptado: 14 de agosto de 2024

Resumen

Este artículo analiza la adopción de representación legislativa en el exterior para el caso de Colombia y Ecuador. Para tal fin se adopta el enfoque de estudios de sistemas electorales empírico de investigación comparativo-cualitativo de orientación histórica propuesto por Dieter Nohlen. La metodología utiliza el análisis secuencial comparado y el rastreo de procesos para identificar la trayectoria en la representación emigrante dentro de los sistemas electorales de Colombia y Ecuador. Se concluye que en los dos países hay una adopción de estos escaños por razones de corrección de agravios del pasado y no por controlar la influencia electoral de los emigrantes en la composición del legislativo.

Palabras clave: sistema electoral, representación política, integración de los emigrantes, Colombia, Ecuador, democracia.

Abstract

This article examines the adoption of legislative representation abroad in the cases of Colombia and Ecuador. To this end, it adopts the empirical electoral systems studies approach of comparative-qualitative research with a historical orientation proposed by Dieter Nohlen. The methodology uses comparative sequential analysis and process tracing to identify the trajectory of emigrant representation within the electoral systems of Colombia and Ecuador. It is concluded that in both countries, the adoption of these seats is due to past grievances and not an attempt to control the electoral influence of emigrants on the composition of the legislature.

Keywords: electoral system, political representation, integration of emigrants, Colombia, Ecuador, democracy.

* Maestro en Política Comparada por la Flacso Ecuador. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y de la IU Digital de Antioquia (Colombia) e investigador del Tecnológico de Antioquia | diego.casasr0@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0001-6414-364X>

Introducción¹

Los sistemas electorales cumplen la función de representar los distintos intereses políticos que surgen en las sociedades democráticas. Con la “ingeniería política” se busca mediante diferentes mecanismos incorporar en las instituciones del Estado las demandas de los grupos políticos que existen en un país. Por tal causa, en este artículo se estudia la reserva de escaños para grupos políticos, esto es, uno de los mecanismos que se han creado en los sistemas electorales para asegurar una adecuada representación, en específico para la población que reside fuera de su país de origen.

En relación con los sistemas electorales, Nohlen (2015) argumentaba que la representación era una de las demandas más importantes que se les planteaba desde la sociedad, pues con este criterio se buscaba que los grupos de minorías excluidas estuvieran representadas de manera más o menos proporcional en los órganos electivos. Estos grupos minoritarios han compartido características comunes en varios países, tales como el sexo, la etnia y la religión, entre otras (Krook & O’Brien, 2010; Umpierrez de Reguero *et al.*, 2017; Echeverri-Pineda, 2018; Huertas-Hernández, 2022; Altman, 2022).

Algunos países también han considerado como parte de esas minorías a sus emigrantes, concibiéndolos como una población que no solo ha sido víctima o ha sido excluida en el pasado, sino que tiene un interés distinto al de los que residen en el territorio nacional (Collyer, 2014; Palop-García, 2017; Lafleur, 2018), por ello los gobiernos han justificado la extensión de una serie de derechos políticos-electorales que tienen el propósito de incorporar a sus ciudadanos radicados en el exterior.

El objetivo de reconocer tales derechos ha sido mantener las relaciones entre las diásporas y los Estados. De esa manera, varios gobiernos introdujeron de facto el derecho al voto extraterritorial, es decir, la posibilidad de votar en unas elecciones nacionales fuera de las fronteras de un Estado nación. En Suramérica esta tendencia se inauguró en la década de 1960 en Colombia (1961), Brasil (1965) y Guyana (1966), y más recientemente en Paraguay (2011) y Chile (2014).

¹ Agradezco a los profesores Pedro Piedrahita Bustamante, Sergio Huertas Hernández y Juan Federico Pino, y a la profesora Isabella Marguerite Randle, por los comentarios y sugerencia que recibí en las diferentes etapas de la elaboración de este artículo. De igual forma a los revisores anónimos por los comentarios.

Otra forma de hacerlo ha sido con la adopción de representación legislativa para ciudadanos en el exterior por medio de una circunscripción legislativa extraterritorial. Esta circunscripción se ha diferenciado de otras por dos características: los emigrantes tienen voto directo para un escaño en particular en el legislativo, y la representación es exclusiva pues solo atiende a los emigrantes (Collyer, 2014). Aunque esto último puede variar en cada país, porque estos legisladores pueden participar en ciertos temas que son nacionales (Lafleur, 2013; Palop-García, 2018).

Al ser esta reserva de escaños un mecanismo poco común en los sistemas electorales, todavía no se ha estudiado cuáles son los determinantes que influyen para que un Estado lo adopte. Así, la presente investigación tiene como fin explorar las razones detrás del establecimiento de la representación de emigrantes en el legislativo. Para hacerlo, en lo que sigue se hará un estudio en profundidad de los casos de Colombia y Ecuador, tomando como guía la pregunta ¿por qué estos dos países establecieron en sus sistemas electorales escaños legislativos reservados para sus emigrantes?

Ecuador y Colombia presentan similitudes en cuanto a la emigración en lo que va del siglo XXI. Por ejemplo, han sido históricamente países de emigración, tendencia que continuó en la primera década del siglo XXI, caracterizada por una tasa de migración neta negativa. Esta situación cambió en los primeros años de la segunda década del siglo XXI con la llegada masiva de venezolanos. Otra similitud de estas dos naciones son los destinos principales de sus emigrantes. Para los colombianos han sido Estados Unidos, España, Venezuela, Ecuador y Canadá. Por su parte, los ecuatorianos han optado por Estados Unidos, España, Italia, Chile, Venezuela y Colombia (OIM, 2020; Jokisch, 2023).

Otro elemento propio de la migración de ambos países durante el siglo XXI es el tránsito por el tapón del Darién hacia Estados Unidos. Esta región, ubicada en la frontera colombo-panameña, se ha convertido en una importante ruta de tránsito para migrantes irregulares de todos los continentes, especialmente después de la pandemia de covid-19. Según datos de la Defensoría del Pueblo de Colombia (2024), los ecuatorianos y colombianos se encuentran entre las cinco nacionalidades que más han atravesado esta selva.

Ahora bien, para responder a la pregunta planteada, y después de esta introducción, se presentará en la siguiente sección un estado de la cuestión sobre la representación emigrante en los sistemas electorales. Después se hará lo propio con el marco teórico y las hipótesis en las que se basa esta investigación. Posteriormente se describirá el diseño metodológico y la justificación de la escogencia de los casos estudiados, para luego pasar al análisis y discusión de resultados. Por último, se brindan unas conclusiones.



Representación migrante: estado de la investigación

Son pocas las investigaciones que han abordado la adopción de representación legislativa para los emigrantes, lo que tal vez se deba en parte al sesgo estatista en la ciencia política, o “nacionalismo metodológico”, y por los pocos casos empíricos con los que se cuenta. La primera razón está dada porque en las ciencias sociales ha preponderado el estudio de la política desde una óptica “estadocéntrica”, ignorando muchos fenómenos que sobrepasan las lógicas territoriales-estatales (Sassen, 2012).

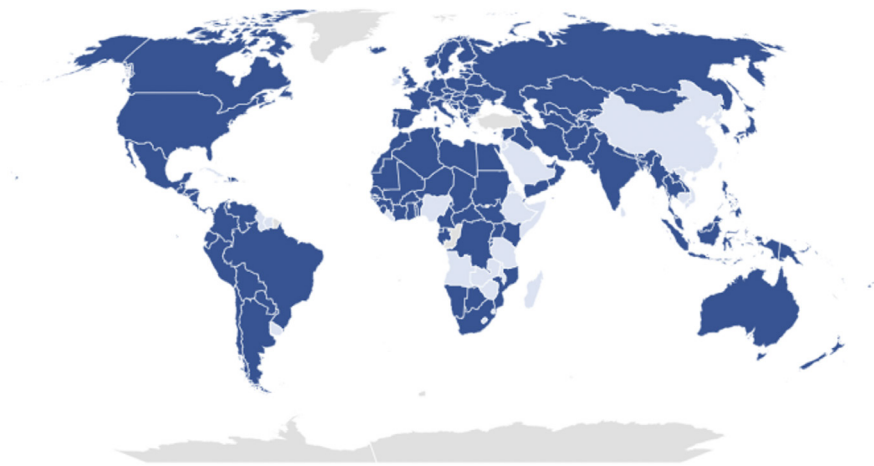
Uno de tales fenómenos son las migraciones, las cuales alteran en muchos aspectos a las sociedades, entre ellos las democracias y las elecciones. Por eso recientemente han surgido trabajos que han intentado adoptar distintas estrategias teóricas y metodológicas para estudiar la política y las migraciones, desde enfoques como el transnacionalismo hasta nuevas formas de medición e índices para captar mejor ese fenómeno (Altman, 2022; Ciornei & Østergaard-Nielsen, 2020; Finn, 2020; Herrera *et al.*, 2005; Levitt & De la Dehesa, 2003; Pedroza & Palop-García, 2023).

La segunda razón se debe a que son muy pocos los países que hasta el momento han reconocido el mecanismo al que se viene aludiendo, tal como será mostrado aquí. Lo cual contrasta con el derecho a votar en el exterior, pues este se ha extendido en la mayoría de los países y ha recibido más atención académica (Nohlen & Grotz, 2008; Turcu & Urbatsch, 2015; Navarro, 2016). De hecho, la literatura sobre el voto extraterritorial ha generado tres explicaciones de por qué los países lo reconocen: 1) activismo y presión de las organizaciones migrantes; 2) influencia de las contribuciones de los migrantes al país de origen, sobre todo mediante el envío de remesas; 3) cambios y transformaciones políticas, así como procesos de democratización y profundización de derechos (Levitt & de la Dehesa, 2003; Lafleur, 2011; Turcu & Urbatsch, 2015).

Ahora bien, se ha identificado que hoy es más común que los Estados reconozcan el derecho a votar en el exterior a que no lo hagan. Según Wellman *et al.* (2022), a 2020 había 142 países que formalmente reconocían este derecho, y 52 que no. En el mapa 1 se observan en azul los que lo reconocen y en blanco los que no.

Pero lo que sí se ha convertido en una novedad, ya que muy pocos países lo han implementado, es el reconocimiento de representación en el legislativo para la población extraterritorial (Nohlen & Grotz, 2008; Palop-García, 2017). Según Wellman *et al.* (2022), a 2020 solo 19 casos habían reservado escaños para sus diásporas. En el mapa 2 se observan en azul los países con este mecanismo y en blanco los que no. Y en la tabla 1 se muestra el año de reconocimiento-reglamentación por país.

Mapa 1. Panorama del reconocimiento del voto extraterritorial (2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de Wellman *et al.* (2022).

Tabla 1. Países que tienen asientos reservados para sus emigrantes*

<i>País</i>	<i>Año reconocimiento-reglamentación</i>
Portugal	1975
Cabo Verde	1990
Mozambique	1993
Guinea-Bissau	1994
Croacia	1995
Argelia	1997
República Dominicana	1997
Italia	2001
Colombia	2002
Líbano	2007
Ecuador	2008
Francia	2008
Macedonia	2008
Rumanía	2008
Mauritania	2009
Túnez	2011
Nigeria	2016
Senegal	2016
Perú	2020

* En la base de datos codificaron a Colombia con el año 2002, pero esa es la fecha cuando se realizó la primera elección, más no la del reconocimiento. Y de Ecuador el año que codifican es el de la reglamentación, más no de la primera elección.

Fuente: Elaboración propia con datos de Wellman *et al.* (2022).



establecer representaciones extraterritoriales para contener los votos y darles un peso diferenciado a los del resto del electorado, lo que rompería la premisa de que todos los votos cuentan lo mismo. Asimismo, Collyer (2014) encontró casos de países con subrepresentación y otros con sobrerrepresentación de los emigrantes en las legislaturas, destacando así que el electorado en el exterior muchas veces tiene un trato diferenciado respecto al que reciben los que votan desde el territorio nacional.

Lisi *et al.* (2015) abordaron si en Portugal se cumplía de igual manera el criterio proporcional del territorio nacional en el extranjero, concluyendo que el distrito en el exterior se dividía en dos circunscripciones (una europea y otra no europea), y que cada una escogía solo dos legisladores, lo que en comparación con los otros distritos nacionales era dispar e incumplía el criterio de proporcionalidad del sistema electoral. Según estos autores, esto se constituyó así porque posiblemente los habitantes del territorio nacional no querían que el voto en el exterior tuviera el mismo peso que el voto en el territorio nacional, a raíz de que consideraban injusto que alguien que no viviera en Portugal pudiera influir en la composición de los legisladores (Lisi *et al.*, 2015).

En un segundo cuerpo de literatura aparece Palop-García (2017), quien hace una diferenciación entre sufragio activo y pasivo como mecanismos de representación: “(1) los emigrantes pueden participar en las elecciones de sus Estados de origen ejerciendo su derecho al voto (sufragio activo) o (2) como candidatos y candidatas (sufragio pasivo)” (Palop-García, 2017, p. 20). Tras recopilar evidencia de 22 países latinoamericanos, encontró tres formas en las que se configura la representación pasiva: “(1) pueden optar por no reconocer derechos electorales pasivos a los nacionales residentes en el exterior; (2) pueden no regular estos derechos, dejando un vacío legal, o (3) pueden reconocer el derecho de los no residentes a postularse como candidatos, ya sea a través de representación especial o de representación general” (Palop-García, 2017, p. 20).

Posteriormente, Palop-García (2018) comparó la producción legislativa de los representantes de los emigrantes con la de los no emigrantes en el marco de la representación sustantiva de los ecuatorianos y colombianos en el exterior, y llegó a la conclusión de que los legisladores emigrantes se dedicaban más a los temas de migración que los no emigrantes, y que para el caso ecuatoriano, al tener más escaños en juego, se tendería a generar una mayor primacía en la agenda legislativa de estos temas que para el caso colombiano.

Otro trabajo sobre Ecuador es el de Umpierrez de Reguero *et al.* (2017), donde se examina la percepción de los emigrantes sobre la necesidad de que la Asamblea Nacional reservara asientos exclusivos para ellos. Mediante un formulario aplicado vía web, estos autores encontraron una correspondencia entre



los emigrantes con doble ciudadanía: eran miembros de asociaciones civiles e indicaban deseos de retornar con la necesidad de reservar asientos para legisladores emigrantes (Umpierrez de Reguero *et al.*, 2017).

Por último, tenemos a Østergaard-Nielsen & Camatarri (2022), quienes realizaron una investigación sobre la percepción de los estilos de representación entre candidatos nacionales y extranjeros en Italia, en el marco de la relación con los partidos y los electores. Østergaard-Nielsen & Camatarri (2022) hallaron que los candidatos en el exterior se ven como más independientes que los candidatos en el territorio nacional y a medida que estos pasan más tiempo fuera de Italia se perciben en mayor medida como representantes de los intereses de los emigrantes (Østergaard-Nielsen & Camatarri, 2022).

Esta revisión del estado de la investigación arroja dos vacíos en la literatura. Palop-García (2017), en su artículo sobre los mecanismos de representación de las diásporas, sostiene que estudiar la razón por la que los países latinoamericanos habían reconocido los escaños era un pendiente en los estudios sobre representación política de los emigrantes en la región, un vacío en el que se puede y debe desarrollar mayor investigación empírica y teórica. Y este mismo autor sugirió la posibilidad de evaluar este reconocimiento de escaños tal como se hace para las minorías políticas. Por su parte, Umpierrez de Reguero *et al.* (2017) sugirieron investigar la representación emigrante en perspectiva comparada con países que incluyeran estos escaños en sus sistemas electorales.

Así, la presente investigación pretende aportar al debate abierto por Palop-García (2017) sobre las razones de la adopción de estos mecanismos en la región, y además aspira a contribuir metodológicamente a los estudios sobre la representación especial emigrante con una investigación que aborda los casos de Colombia y Ecuador.

Explicaciones sobre la creación de la representación migrante

Con el objetivo de analizar la creación de escaños para los emigrantes en los sistemas electorales de Colombia y Ecuador se utilizó el transnacionalismo (Bobes León, 2013; Herrera *et al.*, 2005; Portes *et al.*, 1999) como referencia teórica para comprender este mecanismo y el enfoque del análisis comparativo-cualitativo y de orientación histórica desarrollado por Nohlen (1994, 1995, 2010, 2015).

El transnacionalismo es un enfoque teórico que permite comprender los fenómenos migratorios desde las dimensiones de origen y de recepción y no solo desde una perspectiva que se interesa por las razones de salida del país de origen o por la forma de resocialización en el país receptor (Bobes León,

2013). Además, el transnacionalismo permite analizar las migraciones desde distintos niveles, como lo político, lo económico y lo cultural; desde acciones colectivas o individuales; a partir de si el origen de la actividad es “desde arriba” o “desde abajo”; e incluye actividades como el envío de remesas, el voto en el exterior o la participación en protestas (Luque-Brazán *et al.*, 2023; Portes *et al.*, 1999, 2002).

La representación migrante es un ejemplo del transnacionalismo desde arriba o el transnacionalismo desde las instituciones (Luque-Brazán *et al.*, 2023). Su diseño implica que los ciudadanos no residentes estén enlazados con su país de origen en tanto que pueden elegir quiénes van a ser electos para elaborar las leyes que los afectan y ellos mismos pueden presentar sus nombres como candidatos. Además, la contienda política, es decir, la lucha por los votos (en este caso de los ciudadanos no residentes), no solo se da en el país de origen, sino asimismo, y principalmente, en el de residencia por medio de foros, movilizaciones, campañas y publicidades (Rashkova & Van der Staak, 2019; Umpierrez de Reguero *et al.*, 2019). Por eso los partidos, las organizaciones políticas y los activistas que se encuentran en el exterior sirven de intermediarios para enlazar a los migrantes en su país de origen y de residencia constituyendo así relaciones transnacionales.

Por otro lado, el enfoque de análisis comparativo-cualitativo y de orientación histórica consiste en estudiar los sistemas electorales en su contexto para conocer su funcionamiento, teniendo en cuenta que se enmarcan en un conjunto más amplio de procesos e instituciones que inciden en ellos, y que por ende hay que considerar elementos como la participación y la representación, en el marco de la democracia (Pachano, 2005). Esta perspectiva se preocupa por analizar las condiciones por las que surgen los marcos institucionales. Cinco preceptos que este enfoque utiliza para el desarrollo de la investigación son “(1) El tratamiento cuidadoso de los conceptos. (2) El análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo. (3) El empleo sistemático del método comparativo (4) una concepción de causalidad social compleja, y (5) La consideración de las contingencias históricas” (Ortiz Ortiz, 2005, p. 55).

Por esa razón se plantean ofrecer, siguiendo a Nohlen (1994), explicaciones de alcance medio que tengan más presentes los contextos sociales, históricos y políticos de los países estudiados, lo que no es posible con teorías que buscan generalizaciones globales. Es así como este enfoque de estudio, a diferencia de aquellos de orientación más estadística, realiza investigaciones con un N pequeño y su objetivo es realizar descripciones individualizantes, pero de forma comparada. Por eso mismo se inserta en la visión de Weber (1973) sobre no hallar leyes universales sino conexiones causales sobre el fenómeno estudiado. En ese sentido, estudiar por qué Colombia y Ecuador decidieron establecer en



sus sistemas electorales la reserva de escaños para los emigrantes pasa por tener en cuenta el contexto político y los procesos por los que han atravesado.

Tras revisar distintos trabajos sobre la representación emigrante, se encontró que hay una explicación en la creación de escaños para contener los votos de los emigrantes (Collyer, 2014) sin que ello altere los resultados que desde el territorio nacional se emiten. Es decir, se reservan escaños en las legislaturas para las diásporas a manera de “blindaje” ante el efecto que eso pudiera llevar a la composición ideológica-partidaria del legislativo. Al determinar un número de escaños, los emigrantes solo pueden tener influencia con su voto en estos y no en el resto de escaños en disputa.

En ese sentido los distritos en el exterior no necesariamente son proporcionales entre los votantes en el extranjero como sí lo es entre los votantes nacionales y por eso los escaños reservados no son representativos del electorado extraterritorial. Esto es lo que pasa en Portugal, en donde se describió que no se respetó el principio de proporcionalidad y el número de escaños asignados a la diáspora no corresponde con el total de electores emigrantes. Situación que, como menciona Lisi *et al.* (2015), pudo ocurrir por el miedo de que los votos en el exterior cambiaran la tendencia ideológica de los votos en el territorio nacional.

Por ejemplo, en Italia, cuando se vota en el extranjero se hace por los senadores y diputados en el exterior y en ambas cámaras los emigrantes ya tienen escaños reservados para ellos. Así, el voto en el exterior no afecta la composición del total del parlamento, sino que solo tiene injerencia en los escaños reservados. Una forma de organizar que se dio luego de un acuerdo entre los partidos políticos de distintas tendencias ideológicas, con el fin de que los emigrantes italianos no votaran en la circunscripción nacional y afectaran al total de la composición del parlamento (Lafleur, 2011).

De hecho, una de las recomendaciones de la Venice Commission (2011) es que, a medida que los votos de los emigrantes puedan afectar de modo considerable los resultados electorales totales, parece más adecuado proporcionar representación legislativa a los connacionales en el exterior por un número definido de parlamentarios que ellos elijan para estabilizar el impacto de sus votos en el sistema electoral (Collyer, 2014).

Como se evidencia, la primera explicación alude a una manipulación de los distritos en los sistemas electorales para que los votos en el exterior no pesen lo mismo que los del territorio nacional. En la ciencia política esto recibe el nombre de *gerrymandering*, el cual alude a la intención de alterar las oportunidades políticas por medio del trazado de las circunscripciones de acuerdo con criterios políticos (Nohlen, 2011). En este caso, el criterio político podría ser que el voto de los emigrantes no tenga el mismo peso que el del electora-

do nacional, rompiendo así con el precepto democrático de “un hombre, un voto”. Nohlen (1994) refiere que una de las formas en las que se presenta el *gerrymandering* es cuando se busca alterar la representación política de grupos políticos o sociales, como con los emigrantes. Por eso la primera hipótesis que se desprende del argumento es:

H.1. Se adopta la representación legislativa para ciudadanos en el exterior para que el voto extraterritorial no influya en la composición total del legislativo.

Esta hipótesis surge por explicaciones provenientes del contexto europeo, por ende, es posible que esto no ocurra en Latinoamérica. De hecho, la segunda posible explicación que se halló en la literatura revisada es la de Palop-García (2017), quien sugirió estudiar este reconocimiento a la luz de posibles correcciones que los Estados hacían por agravios del pasado. En ese orden de ideas, el reconocimiento de escaños para los emigrantes sería similar a las cuotas afirmativas que se han generado para otras minorías políticas, como los indígenas o las mujeres.

La explicación iría en la vía de entender que los emigrantes son un grupo que ha sido excluido de la democracia o ha sido víctima de alguna manera por cuestiones políticas, económicas, culturales, etc. Por esta causa el reconocimiento de la representación sería una forma de incluirlos en la toma de decisiones y en la democracia en general. Además, es una acción que percibe que la población emigrante tendría un interés diferente al de la población nacional y por eso debe tener una representación exclusiva.

Como lo sostiene Huertas-Hernández (2022), ante la incapacidad de los Estados de proteger a ciertos grupos en desventaja, se han creado situaciones de injusticia en la sociedad. Al incorporar en el legislativo a grupos excluidos en el pasado, los Estados logran agregar intereses de minorías en las instancias políticas con lo que construyen sociedades democráticas más justas (Huertas-Hernández, 2022). Cuando el Estado reserva escaños para sus diásporas, no solo está generando el reconocimiento de intereses diferentes, sino que además reconoce que los emigrantes están en desventaja para llevar los suyos a los escenarios en donde se toman las decisiones.

En su trabajo sobre las cuotas afirmativas y las reservas de escaños, Krook & O'Brien (2010) encontraron que una de las justificaciones para la creación de cuotas era que cuando había grupos oprimidos por razones de violencia, explotación y marginalización, entre otras, necesitaban de una mejor representación. Los autores llamaron a esto “the selection hypothesis”, haciendo referencia a un cuerpo teórico desarrollado a partir de las características que comparten ciertos



grupos, desarrollando así justificaciones para la creación de representaciones especiales (Krook & O'Brien, 2010).

Entonces la segunda explicación sobre la creación de estos escaños alude a que se reconoce la representación en el exterior como una forma con la que los Estados desarrollan acciones afirmativas encaminadas a incluir en el sistema político a los emigrantes. De acuerdo con Palop-García (2017), tales acciones son correcciones de agravios del pasado que posibilitan que los emigrantes tengan una representación política, que, en este caso, les permitiría tener voto y voz. Por lo tanto, se puede plantear una segunda hipótesis:

H2. Se adopta la representación legislativa para corregir agravios del pasado.

Cabe mencionar que si bien la investigación plantea dos hipótesis en las que se incluye a Colombia y Ecuador, se les evalúa de manera independiente. Es decir, es posible que en uno de estos países se cumpla con la hipótesis 1 pero en el otro la 2, o que en ambos se cumpla una de las hipótesis o ninguna. Esto se esboza con mayor profundidad en la siguiente sección.

Metodología

La metodología del artículo es cualitativa. El alcance que se pretende con este trabajo es identificar las razones de que se adopte la representación en el exterior en Colombia y Ecuador, y para ello se estudian las secuencias históricas en ambos países para identificar la creación de los escaños. Es decir, que se trabaja con un N pequeño con la intención de realizar un estudio en profundidad con alta densidad de información (Della Porta, 2013) para encontrar un mecanismo causal en los dos casos.

Los métodos que se utilizan son el análisis secuencial comparado y el rastreo de procesos que permiten desarrollar análisis históricos con base en la comparación entre las secuencias de un caso estudiado (Falleti & Mahoney, 2016). Además, permite ver qué tipo de secuencia y proceso es el que se estructura al momento de generar una explicación (Falleti & Mahoney, 2016). Así, esto es compatible con el enfoque del análisis comparativo-cualitativo de orientación histórica desarrollado por Nohlen, porque permite estudiar los sistemas electorales en sus contextos, describirlos y buscar causalidades complejas mediante el análisis de secuencias históricas.

Los conceptos que son transversales al método secuencial comparado son los eventos, acontecimientos, secuencias y procesos. Los primeros se definen como “acontecimientos delineados espacial y temporalmente que se pueden

comparar entre casos” (Falleti & Mahoney, 2016, p. 189). Los eventos, por su parte, comportan generalidades, mientras que los acontecimientos se entienden como los rasgos específicos que dan singularidad a un determinado caso. Las secuencias son eventos ordenados: Evento A > Evento B > Evento C = Resultado. Por último, los procesos son los movimientos que ocurren en estas secuencias y que marcan temporalidades.

Además de los anteriores conceptos, este método para realizar el análisis clasifica el tipo de secuencia y el proceso que esta sigue a partir de cuatro niveles: 1) si hay secuencias que siguen una lógica netamente temporal o una lógica de causalidad; 2) si las secuencias tienen un orden o son pausadas; 3) si el proceso sigue la dirección de los primeros pasos (procesos autorreproductivos), es decir, una especie de *path dependence*, o si no se siguen estos primeros pasos (procesos reactivos), 4) por último se distinguen tres tipos de procesos autorreproductivos: A) Continuos. B) Expansivos. C) Diminutivos (Falleti & Mahoney, 2016).

Mediante el análisis histórico utilizando estos conceptos y clasificaciones, se busca complementar la investigación con el uso del rastreo de procesos, específicamente en su forma deductiva, tal como sugieren Falleti & Mahoney (2016). Desde una perspectiva dicotómica, el rastreo de procesos tiene dos formas lógicas de realizarse: inductivamente o deductivamente. Una diferencia que las resume es que en el primer modo los investigadores no parten de unas hipótesis, mientras que en el segundo sí (Bril-Mascarenhas *et al.*, 2017). Esta investigación utiliza el modo deductivo del rastreo de procesos y por ende aplica test de necesidad (*hoop test*) y de suficiencia (*smoking gun test*) para probar las hipótesis (Falleti & Mahoney, 2016).

La técnica escogida para realizar la investigación es el trabajo documental, en el que se utilizarán datos recogidos de las constituciones, literatura académica y prensa. Además, se acude a los datos de instituciones oficiales encargadas del manejo electoral.

Por último, la selección de los casos responde a una justificación regional, metodológica y contextual. La primera de las hipótesis formuladas surgió de la experiencia europea, pero aún no hay trabajos sobre este tema en el contexto latinoamericano. En la tabla 1 y el mapa 2 se observa que en la región los países que reconocen la representación legislativa son Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana. Para esta investigación se escogió los dos primeros. Y si bien se busca dar una explicación para América Latina hay que reconocer que esta se divide en varias subregiones entre las que hay muchas diferencias. De este modo, una investigación comparada que quiera tener en cuenta los contextos sociales, históricos y políticos de los países estudiados sería más adecuada cuanto más específica sea la categorización, justo por lo que se acota la presente investigación al contexto suramericano.



Perú se deja fuera por varias razones. La más importantes es que, a diferencia de Colombia y Ecuador, que llevan seis y cuatro elecciones en las que el escaño internacional existe, respectivamente, Perú solo ha celebrado una, reglamentada en 2020 y vigente desde 2021 para las elecciones nacionales. Al ser un fenómeno relativamente reciente, es un país en el que no hay un espacio temporal con un panorama amplio de ciertas variables que ayudarían en el análisis, como con Ecuador y sus resultados electorales. Aparte, mientras en Colombia y Ecuador el voto en el exterior es facultativo, en Perú es obligatorio.

Otra razón es que el enfoque utilizado privilegia los análisis en profundidad de los casos estudiados y sus contextos y no los análisis estadísticos de alcance global. Por ello la ampliación de casos no resulta una ventaja para el diseño metodológico bajo el enfoque del análisis comparativo-cualitativo y de orientación histórica ni para el método secuencial comparado y el rastreo de procesos, sino todo lo contrario, pues entre más países se tengan en cuenta, menos denso será el análisis.

Análisis de las secuencias

Caso colombiano

Colombia fue pionera en otorgar el derecho al voto extraterritorial. Desde 1961 estableció los mecanismos para que sus migrantes pudieran participar de las elecciones debido al alto flujo de personas que salieron del país por el periodo llamado La Violencia y los inicios del conflicto armado (Serrano Carrasco, 2004; Restrepo, 2008; González, 2010). Los primeros relatos de los exiliados colombianos datan de la época del Bogotazo (Comisión de la Verdad, 2022). De acuerdo con Gutiérrez Sanín (2014), dicho evento fue el primer “ciclo exterminador” en Colombia, entendido como un proceso de exterminio de la contraparte e involucramiento de la población civil en el conflicto armado.

Es decir, que Colombia adopta el voto en el exterior en el contexto de violencia política de aquellos años y en el marco de la caída del dictador Gustavo Rojas Pinilla, el Frente Nacional, la vuelta a la democracia y la profundización de esta, junto a la desmovilización de actores armados (Serrano Carrasco, 2004; Araujo, 2010; Escobar & Gómez Kopp, 2014). Por eso este caso se inserta en la explicación del reconocimiento del derecho a votar en el exterior por cambios y transformaciones políticas, y no por influencia de organizaciones migrantes o contribuciones económicas.

El artículo 5 de la Ley 39, en el que el Congreso reglamentó varios temas electorales, consagró que: “Los ciudadanos colombianos residentes en el Exte-

rior podrán votar para Presidente de la República, en las Embajadas, Legaciones y Consulados respectivos, el día fijado por la ley para tal acto” (Congreso de Colombia, 1961). Según Serrano Carrasco (2004), una de las intenciones en el Frente Nacional con esta ley era conseguir legitimidad en el sistema político y ampliar la ciudadanía a la población colombiana que había emigrado por los desplazamientos forzados (Serrano Carrasco, 2004). En pocas palabras: estamos ante un proceso de democratización.

Décadas después, se convocó a los colombianos en el exterior en 1990 a participar de la redacción de la Asamblea Nacional Constituyente, que se promulgaría al año siguiente (Restrepo 2008). Entonces se realizaron varios cambios en las reglas electorales con miras a lograr una mayor inclusión de cara a una apertura democrática (Duque-Daza, 2011). Como lo refieren Uprimny & Sánchez (2012): la Constitución iba en búsqueda de un acuerdo por la transformación democrática.

Entre las modificaciones más notables al sistema electoral se pueden citar las hechas a los distritos y circunscripciones electorales (Duque-Daza, 2011), apuntando a la apertura de espacios de representación política para ampliar la democracia (Uprimny & Sánchez, 2012). Los colombianos en el exterior se vieron beneficiados con esos cambios, pues en la Constitución se consagraron dos artículos que los beneficiaban: posibilidad de votar en el exterior sin necesidad de ser migrante (Palop-García, 2018) y representación especial con escaños en el congreso, como se observa en la tabla 2.

Aunque esto no era la intención original de los migrantes, pues habían pedido una circunscripción en el exterior con cuatro escaños en el Senado (irrealizable ante el cambio de distritos departamentales por nacionales en el Senado), y se vieron obligados a negociar su entrada a las curules especiales de minorías (Escobar & Gómez Kopp, 2014). Según Serrano Carrasco (2004), la entrada de la población en el exterior en el concepto de minorías también significó que la Corte ampliara el sentido de población desigual a la procedencia territorial. De esa manera se justificaría la creación de una representación especial para este grupo.

Tabla 2. Derechos de los emigrantes colombianos en la Constitución de 1991

Artículo	Texto
Artículo 171	“Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República” (Constitución Política de Colombia 1991, 1991).
Artículo 176	“Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior” (Constitución Política de Colombia 1991, 1991).

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Nacional Constituyente.



Sin embargo, esta circunscripción solo se llevó a cabo hasta 2001 con la Ley 649, en la que se reglamentó “la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior” (Ley 649 de 2001, 2001). Allí se estableció que habría escaños para los colombianos residentes en el exterior (Ley 649 de 2001, 2001).

Al año siguiente de la reglamentación se llevaron a cabo las elecciones nacionales en las que los colombianos en el exterior gozaron por primera vez de esta representación política. Como afirma Restrepo (2008), esos primeros comicios tuvieron una situación polémica, pues la Corte Constitucional había emitido la sentencia que permitía que los habitantes del territorio también votaran por el escaño para residentes extraterritoriales, lo cual generó que “sólo tres mil de los más de nueve mil votos, que recibió el candidato elegido, [fueran] emitidos por colombianos en el extranjero” (Restrepo, 2008, p. 88). Pero esto se solucionó en 2005 con un decreto del Congreso, de forma que para 2006, para elegir el escaño de residentes en el exterior, solo se permitió que votaran las personas fuera del territorio nacional (González, 2006; Restrepo, 2008).

Cabe mencionar que entre 2010 y 2013 se debatió la ampliación a un escaño más para los colombianos en el exterior, lo que se hizo efectivo en las elecciones de 2014 para un total de dos escaños. Pese a ello, un año después y por iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos, el Congreso lo redujo nuevamente a uno (Salgar Antolínez, 2015). A la fecha, cuatro partidos lo han ganado: Partido de la U, Mira, Centro Democrático y, recientemente, la coalición Pacto Histórico (*Cambio*, 2022).

Dicha reducción se ha mantenido, pese a la cantidad de colombianos residentes en el exterior. Algunas estimaciones de fuentes oficiales apuntan a que en la segunda década del siglo XXI el 10% de los colombianos vivían en el exterior, lo que significaba alrededor de 4.7 millones de personas (OIM, 2020).² Además, el número de inscritos para votar en las elecciones de 2022 fue de 972 764 (el 2.5% del padrón electoral) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022).

Tipo de secuencia y proceso

De lo descrito se observa que en Colombia los eventos analizados no son cadenas causales en las que un evento genere al otro, es decir, que la democratización del

² Las cifras sobre migración suelen tener un subregistro por lo difícil de medirla y porque son pocas las fuentes confiables.

Frente Nacional debido a La Violencia no origina el proceso constituyente de la década de 1990. Lo que sí se constata es que las secuenciales son, en términos de Falletti & Mahoney (2016), estrictamente temporales, esto es, que la temporalidad con la que ocurrieron los eventos estudiados produce una causalidad.

Para que existiera la creación de los escaños (Y) tuvo que ocurrir un proceso secuencial que comienza con una ola migratoria de personas que huían del conflicto (X) y que, tras la democratización, se les otorgó el derecho a votar. En el orden de la secuencia, después hay otro proceso democratizador en el marco del conflicto con intenciones de ampliar derechos a la población residente fuera de Colombia. Entre estos dos eventos hay una relación temporal que interesa porque es consecuencial, sin que necesariamente importe la velocidad o duración de los eventos (Falletti & Mahoney, 2016). Es decir, para que se cree el mecanismo de la representación especial primero se debe reconocer el derecho a votar en el exterior, y en cuanto a Colombia, ambos se enmarcaron en democratizaciones a raíz del conflicto armado.

Por último, en Colombia se observa un proceso reactivo. Si bien pareciera haber una continuidad, pues los primeros eventos generan otros en la misma dirección, tal como la creación de la representación especial,³ que la decisión de Santos haya desembocado en la eliminación de uno de los escaños para la población en el exterior, muestra una contrarreacción a la representación.

El caso ecuatoriano

Ecuador tardó varios años en reconocer el derecho al voto de sus emigrantes, pese a su migración desde la década de 1950, y de forma sistemática a partir de los setenta (Ramírez-Gallegos & Ramírez-Gallegos, 2005). Con la Constitución de 1998, Ecuador entró a la lista de países que reconocían el derecho a votar en el exterior, permitiendo sufragar a sus emigrantes para elegir presidente y vicepresidente. En el capítulo “De los derechos políticos”, la Constitución ecuatoriana consagró en el artículo 27 que “los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento” (Constitución Nacional de Ecuador de 1998, 1998).

Un año después, en 1999, Ecuador vivió una problemática política y económica por la corrupción e inestabilidad institucional que generó

³ U otros hechos que no se abordan aquí pues, aunque amplían derechos para los emigrantes, como la creación de la doble nacionalidad o el programa Colombia Nos Une, no son asuntos directamente político-electoral.



la crisis del “Feriado Bancario”, lo que desembocó en mayor pobreza y en la dolarización (Herrera *et al.*, 2005; Basabe-Serrano & Polga-Hecimovich, 2017; Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020). Esto detonó un aumento sin precedentes de la migración ecuatoriana (Herrera *et al.*, 2005; Ramírez-Gallegos & Ramírez-Gallegos, 2005). Del inicio de la crisis a 2004, más de 1.5 millones de ecuatorianos huyeron de su país (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020).

Como era de esperarse por tal volumen, la “estampida migratoria” trajo consigo un aumento en las remesas que enviaban desde el extranjero los ecuatorianos a sus familiares. Los emigrantes se volvieron un importante activo económico para el Estado (Ramírez-Gallegos, 2018) y por ello la opinión pública comenzó a cambiar la imagen peyorativa que había sobre ellos (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020).

Como el envío de remesas mostraba que los emigrantes buscaban mantener un vínculo transnacional con su Estado de origen desde su Estado de residencia (Bobes León, 2013; Calderón Chelius, 1999; Portes *et al.*, 1999), Ecuador se preocupó por reglamentar las relaciones con su diáspora (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020). Así, el mandato de la Constitución de 1998 que reconocía el voto en el exterior fue reglamentado por el Congreso de Ecuador en 2002 estableciendo sus alcances, las autoridades responsables y la logística de la elección. Por lo tanto, lo que influyó en Ecuador para el reconocimiento del voto extraterritorial fueron las contribuciones económicas y no el activismo de las organizaciones migrantes ni los cambios en el sistema político.

Con la llegada de Rafael Correa a la presidencia y durante sus gobiernos los emigrantes fueron descritos como víctimas de la crisis de finales de los noventa (Palop-García, 2018). El correísmo apelaba a “La Quinta Región” refiriéndose a un espacio geográfico adicional a la división tradicional del Ecuador en cuatro regiones: Sierra, Costa, Amazonía e Insular (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020; Umpierrez de Reguero *et al.*, 2017; Ramírez-Gallegos & Boccagni, 2010; Ramírez-Gallegos & Quezada, 2010). Con el discurso del correísmo sobre una quinta región, el Estado expresaba la obligación de garantizar los derechos políticos de los emigrantes ecuatorianos, bajo el supuesto de la lealtad y la pertenencia que ellos mantenían con su patria (Boccagni & Ramírez Gallegos, 2013). Lo hacían mediante el envío de remesas a sus familiares.

Correa y su partido Alianza País construyeron un fuerte vínculo con la diáspora ecuatoriana, lo que destacaba en sus distintas intervenciones públicas y discursos refiriéndose a ellos (*El Comercio*, 2017; Pérez Ordoñez, 2012; Salazar, 2017). Y en actos como la creación de la Secretaría Nacional de Migrantes (SENAMI), que después pasaría a ser el Viceministerio de Movilidad Humana

(Ramírez-Gallegos & Umpierrez de Reguero, 2019), cuya tarea fue desarrollar políticas de vínculo y retorno con enfoque de derechos para la diáspora ecuatoriana (Ramírez-Gallegos & Umpierrez de Reguero, 2019).

Una herramienta que Correa ofreció a Ecuador como mecanismo de reconstrucción ante la crisis del sistema financiero, la adopción del dólar y la debilidad del Estado, fue la Asamblea Constituyente (Sánchez, 2022). Su promulgación en 2008 ratificó el derecho de los ecuatorianos a votar en el exterior con el artículo 63: “las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo” (Constitución de la República del Ecuador 2008, 2008).

La Constitución de 2008 consolidó la participación de los ecuatorianos en el exterior dentro del sistema electoral partiendo de reconocerles su derecho a votar en las elecciones legislativas, y otorgándoles voz en la Asamblea, pues ya podían presentarse como candidatos a seis escaños que se les reservaron (Freidenberg & Pachano, 2016; Palop-García, 2018). Para la última elección ordinaria de Ecuador (2021), tras sumar los tres distritos electorales extraterritoriales, se identificaron 410 239 personas habilitadas para votar (Consejo Nacional Electoral del Ecuador, 2021). Un 3% del padrón electoral total.

Tipo de secuencia y proceso

Los eventos analizados en Ecuador no son cadenas causales donde un evento genera al otro, pero sí hay una secuencia temporal que produce causalidad. Por ejemplo, si bien el derecho al voto se reconoce antes de la ola migratoria que comienza en 1999, su reglamentación posterior es una respuesta a tal fenómeno y más adelante también lo es la reserva de asientos.

Por lo anterior esta es una secuencia ordenada donde “el orden temporal de los eventos en una secuencia es causalmente importante para el resultado que interesa” (Falleti & Mahoney, 2016, p. 196). Se observa que hubo una ola migratoria por la crisis de finales de los noventa (X) que produjo un aumento de las remesas, posteriormente se reglamenta el voto en el exterior para mantener las relaciones y tras un proceso constituyente se reservan los escaños para los emigrantes (Y). Por ello este proceso puede catalogarse como autorreproductivo debido a que los primeros sucesos de reconocimiento de derechos para emigrantes se fueron siguiendo en el camino. Pero también se le puede clasificar como autoamplificador porque se expande a causa del correísmo.



Pruebas de rastreo de procesos

En esta parte del artículo se realiza un test de necesidad o suficiencias para testear si la reserva de escaños para la población en el exterior de Colombia y Ecuador responde a una especie de *gerrymandering* o a una corrección de agravios del pasado. Para eso se examinan los eventos intervinientes entre X y Y (reserva de escaños) (gráficos 3, 4).

Después de recoger la evidencia para el caso de Colombia, se encuentra que la hipótesis 1, referente a la reserva como una forma de evitar que los votos en el exterior alteraran la composición legislativa, no pasa las pruebas de suficiencia ni de necesidad. Mientras que la hipótesis 2, que señala que los Estados lo hacían como corrección de agravios, sí las pasa.

La hipótesis sobre el *gerrymandering*, por su parte, no pasa la prueba de necesidad, lo que la convierte en falsa (Falleti & Mahoney, 2016), pues, en el caso colombiano, la población en el exterior puede votar por el Senado (cámara alta) y por la Cámara de Representantes (cámara baja), y esta última es solo la que cuenta con la representación internacional. Esto quiere decir que los colombianos en el exterior sí podrían afectar la composición ideológica-partidista del legislativo en el Senado, pues únicamente se contiene la influencia del voto en el exterior en la Cámara de Representantes. No tendría sentido reservar escaños para “blindarse” de los votos en el exterior solo en una de las cámaras del Congreso.

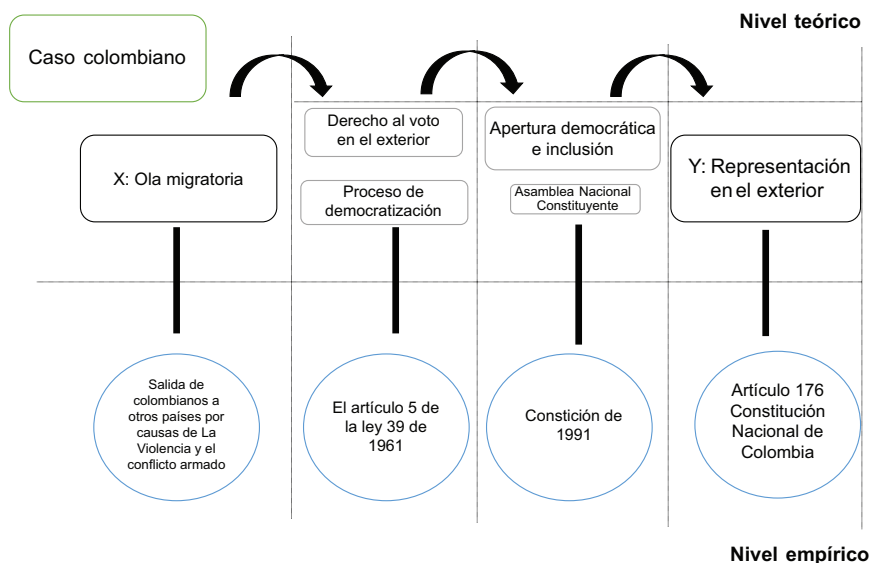
La hipótesis 2 pasa la prueba de necesidad porque tanto el reconocimiento al derecho a votar en el exterior, como la reserva de escaños, respondieron a procesos democratizadores que buscaron reparar los daños causados en el conflicto armado. El derecho al voto se reconoció para la población que huyó a otros países por La Violencia, y la reserva de escaños también porque en la Constituyente se concibió a los emigrantes como una población que necesitaba representación política especial.

La hipótesis 2 cuenta con evidencia empírica que le da solidez ante los test de suficiencia, a pesar de que no pasarlos no la desmentirían (Falleti & Mahoney, 2016). La misma Constitución determinó que estos escaños son “curules especiales”, y se otorgan a las poblaciones excluidas (tabla 2). Que Santos haya decidido eliminar una de esas curules para intentar dársela a los raizales, constituye una prueba de que se toma un escaño reservado para una población excluida con el fin de dárselo a otra; todo bajo la figura de la circunscripción especial creada por la Constitución (Salgar Antolínez, 2015).

La hipótesis 1 tampoco pasa las pruebas de necesidad para Ecuador, lo que la hace falsa. Esto es así porque si bien Ecuador tiene un sistema unicameral, la población en el exterior cuenta con la posibilidad de votar no solo

por los escaños reservados para los asambleístas en el exterior, sino también por los asambleístas nacionales, los cuales están fuera de la reserva de escaños en el exterior. Por eso no podría hablarse de *gerrymandering* en la reserva de escaños para cuidar la estabilidad de la composición ideológica-partidista del legislativo, pues los votantes extraterritoriales podrían afectarla en la elección de asambleístas nacionales.

Gráfico 3. Secuencia en el caso colombiano



Fuente: Elaboración propia.

Quizás podría redefinirse la hipótesis 1 para el caso de Ecuador o formularla de modo distinto. Si bien el reconocimiento de representación para los emigrantes no parece contener que los votos del exterior no influyan en los resultados generales, sí podría hacer que una fuerza política asegurara representación a su favor al ser esta circunscripción un bastión electoral. Por ejemplo, desde la elección a la Asamblea Constituyente de 2007 hasta la elección de la Asamblea Nacional de 2021, el correísmo ha sido la fuerza que mayoritariamente ha ganado los escaños en disputa (tabla 3). No obstante que en 2006 Correa o el correísmo no ganaron en el exterior (Freidenberg & Pachano, 2016; Ramírez-Gallegos, 2018). Podría haber ocurrido que los resultados de 2007 alentaron la creación de estos escaños, pese a que no se encontró evidencia en esta vía.



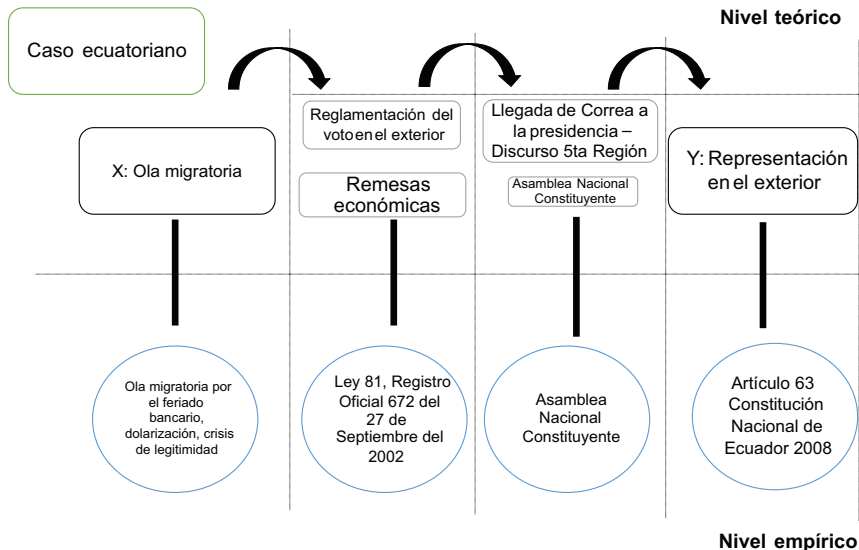
Tabla 3. Resultados en el exterior (2007-2007)

<i>Resultados del correísmo en circunscripciones en el exterior (2007-2021)</i>		
<i>Instancia/elección</i>	<i>Curules ganadas</i>	<i>Curules en disputa</i>
Asamblea Constituyente 2007	6	6
Asamblea Nacional 2009	5	6
Asamblea Nacional 2013	6	6
Asamblea Nacional 2017	4	6
Asamblea Nacional 2021	4	6

Fuente: Elaboración propia a partir de Ramírez Gallegos (2018) y Consejo Nacional Electoral.

La hipótesis 2 sí pasa el test de suficiencia, pues en Ecuador la circunscripción en el exterior se logra por dos mecanismos enmarcados en el contexto de la corrección de agravios del pasado. Después de la ola migratoria causada por la crisis de finales del siglo xx, los ecuatorianos tuvieron la reglamentación del voto en el exterior con el fin de afianzar las relaciones transnacionales. Con la llegada de Correa al gobierno, los emigrantes estuvieron presentes en la agenda del correísmo a tal punto que se creó toda una estrategia discursiva del pueblo-migrante (Pérez Ordoñez, 2012), confiriéndole el papel de víctima del sistema que había antes (Palop-García, 2018). El discurso de la quinta región marcó los distintos compromisos del Estado con la diáspora.

Gráfico 4. Secuencia en el caso ecuatoriano



Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó en la metodología, las secuencias son eventos ordenados: Evento A > Evento B > Evento C = Resultado. En el gráfico 4 se muestra la trayectoria de las secuencias de Ecuador hasta llegar al reconocimiento de los escaños reservados. Allí se grafica que la ola migratoria ocasionada por la crisis del feriado bancario generó una serie de eventos que fueron creando mecanismos autorreproductivos para el reconocimiento político-electoral de los migrantes (el resultado). También se encuentra que los procesos autorreproductivos como el envío de remesas económicas y el posterior impulso del correísmo de los derechos de los migrantes fueron claves para expandir el mecanismo causal y amplificarlo. El gráfico 4 también evidencia cómo se plantea a nivel teórico la secuencia y cuáles son sus observables empíricos.

Al realizar una comparación entre ambos casos se advierten similitudes y diferencias notables en cómo se dio el reconocimiento de estos escaños. Especialmente en lo referido al proceso/secuencia y en el resultado. Las similitudes se dieron porque en ambos países hubo una crisis que impulsó una ola migratoria importante. Esta crisis fue política en Colombia y económica en Ecuador. Después, en ambos países hay secuencias temporales que amplían los derechos de los migrantes, promovido esto por procesos constitucionales que ampliaron la democracia.

La diferencia más notable se da en los resultados partidistas y en el número de curules. Frente a lo primero, en Colombia ningún partido ha detentado una hegemonía del escaño internacional, mientras que en Ecuador el correísmo, con sus varias etiquetas partidistas a lo largo de la historia, ha sido mayoritario en estos escaños.

Frente a lo segundo, la reserva de los dos asientos en Colombia —uno en la actualidad— se otorgó dentro de una circunscripción especial de minorías políticas (junto con las de las negritudes y los indígenas) a las que se les garantiza la representación. Por ende, la creación de esta curul estuvo más ligada a una visión de cuotas afirmativas, buscando la compensación o la discriminación positiva, razón por la que no se ponderó número de electores para las curules reservadas. Además, el exterior se dividió en un mismo distrito electoral, sin distinción numérica o territorial.

En el caso de Ecuador, al ligarse al discurso de la quinta región, la circunscripción en el extranjero se trató como una región más del país y por eso se le dividió en tres distritos, cada uno con dos representantes. Incluso estos distritos tienen el mismo criterio que se aplica a provincias con pocos votantes como Islas Galápagos, que, según la ley electoral de Ecuador, implica que todos los distritos deben contar con un mínimo de dos representantes (Umpierrez de Reguero *et al.*, 2024). Situación que explica por qué Ecuador reserva seis curules, mientras que Colombia solo una.



Conclusiones

En este artículo se han evidenciado las secuencias del reconocimiento de la representación especial emigrante para los casos colombiano y ecuatoriano. En respuesta a la pregunta planteada en el artículo ¿por qué Colombia y Ecuador establecieron en sus sistemas electorales escaños legislativos reservados para sus emigrantes?, se encontró que en ambos países una crisis migratoria produjo el reconocimiento y la reglamentación del derecho a votar en el exterior; en Colombia a partir de los cambios en el sistema político, y en Ecuador por el valor de las remesas que se enviaban, y posteriormente estos Estados de manera reivindicativa ofrecieron representación y participación pasiva en el sistema electoral en el marco de procesos constitucionales. Lo que hace que la hipótesis 2 se cumpla en los dos países.

La hipótesis 1 no se cumple para Colombia, pues la evidencia mostró que la reserva de escaños no se creó buscando salvaguardar la estabilización del legislativo. Para Ecuador tampoco se cumple, pero quizás podría hablarse de *gerrymandering* de otra forma, pues el correísmo ha tenido una especie de dominio electoral en las curules reservadas a emigrantes desde 2007, pese a que en la primera elección de 2006, antes de llamar a la Constituyente, Correa perdió en el extranjero.

Por último, trabajos posteriores podrían realizar otra investigación seleccionando los casos no tratados en este artículo: Perú y República Dominicana, y así seguir aportando a los debates sobre la participación política de los emigrantes. Sería una forma de valorar la validez externa de lo que se desarrolló aquí, pese a que la intención nunca fue realizar análisis globales.

Referencias

- Altman, D. (2022). Adjusting democracy indices to the age of mass migration: Voting rights of denizens and expats. *Contemporary Politics*, 28(4), 408-428. <https://doi.org/10.1080/13569775.2021.2008617>
- Araujo, L. (2010). Estado y voto migrante: Una radiografía de la Región Andina. *Boletín Andina Migrante*, (7), 3-10.
- Basabe-Serrano, S., & Polga-Hecimovich, J. (2017). Desempeño económico y protesta ciudadana como detonantes de las caídas presidenciales: El caso ecuatoriano. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 129-153. <https://doi.org/10.18504/pl2550-007-2017>
- Bobes León, V. C. (Coord.). (2013). *Debates sobre transnacionalismo*. México: Flacso Mexico.

- Boccagni, P., & Ramírez Gallegos, J. (2013). Building democracy or reproducing «Ecuadorian-ness»? A transnational exploration of Ecuadorian migrants' external voting. *Journal of Latin American Studies*, 45(4), 721-750. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001181>
- Bril-Mascarenhas, T., Maillat, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 659-684. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Calderón Chelius, L. (1999). Ciudadanos inconformes. Nuevas formas de representación política en el marco de la experiencia migratoria: El caso de los migrantes mexicanos. *Frontera Norte*, 11(21). <https://doi.org/10.17428/rfn.v11i21.1415>
- Cambio*. (2022). Una indígena wayuu gana las elecciones de los colombianos en el exterior. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/una-indigena-wayuu-gana-las-elecciones-de-los-colombianos-en-el-exterior>
- Ciornei, I., & Østergaard-Nielsen, E. (2020). Transnational turnout. Determinants of emigrant voting in home country elections. *Political Geography*, 78, 156-171. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102145>
- Collyer, M. (2014). Inside out? Directly elected 'special representation' of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty. *Political Geography*, 41, 64-73. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>
- Comisión de la Verdad. (2022). La Colombia fuera de Colombia: Las verdades del exilio. *Informe final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición*, 557.
- Congreso de Colombia. (1961). *Ministerio de Relaciones Exteriores-Normograma [LEY 39 de 1961 Congreso Nacional]*. https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/ley_0039_1961.htm#2
- Consejo Nacional Electoral del Ecuador. (2021). *Registro electoral*. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gob.ec/>
- Constitución de la República del Ecuador 2008. (2008).
- Constitución Nacional de Ecuador de 1998. (1998).
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Más de 520.000 personas migrantes atravesaron la selva del Darién en el 2023*. Defensoría. <https://www.defensoria.gov.co/-/m%C3%A1s-de-520.000-personas-migrantes-atravesaron-la-selva-del-dari%C3%A9n-en-el-2023>



- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Enfoque y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 234-264). Akal.
- Duque-Daza, J. (2011). Redefinición de las reglas de juego Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011. *Papel Político*, 16(2), 421-460.
- Echeverri-Pineda, C. (2018). Reconocimiento constitucional para afrodescendientes en la región andina: Movilización social y cambio constitucional. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 13(1), 47-71. <https://doi.org/10.1080/17442222.2018.1413969>
- El Comercio*. (2017). Correa se acercó a migrantes en España e Italia; les pidió no olvidarse del feriado bancario de cara a las elecciones. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/rafaelcorrea-migrantes-espana-italia-viaje.html>
- Escobar, C., & Gómez Kopp, M. (2014). *El voto en el exterior. Estudio comparativo de las elecciones colombianas legislativas y presidenciales*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv13qfxrn>
- Falleti, T. G., & Mahoney, J. L. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*, 10(2), 187-220.
- Finn, V. (2020). Migrant voting: Here, there, in both countries, or nowhere. *Citizenship Studies*, 24, 1-21. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1745154>
- Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/141936-opac>
- González, O. (2010). El voto de los colombianos en el exterior: Elecciones entre disfuncionamientos y rebusque. *Ciencia Política*, 9, 62-77.
- González, O. (2006, 8 de marzo). Consideraciones a la hora de votar. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1940598>
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate.
- Herrera, G., Carrillo, M. C., & Torres, A. (Eds.). (2005). *La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso Ecuador.
- Huertas-Hernández, S. (2022). ¿Por qué es justo reconocer la representación especial de las minorías? Reflexiones del consenso traslapado en Rawls a la ciudadanía diferenciada en Young.

Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 13(1). <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V13N1-art2879>

- Jokisch, B. D. (2023, 16 de octubre). *Ecuador hace malabares con la creciente emigración y los desafíos para acomodar la llegada de venezolanos*. Migrationpolicy.Org. <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-emigracion-migracion-venezolanos>
- Krook, M. L., & O'Brien, D. Z. (2010). The politics of group representation: Quotas for women and minorities worldwide. *Comparative Politics*, 42(3), 253-272. <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363509639>
- Lafleur, J. M. (2018). Representación y participación política de población migrante en sus países de origen: ¿hacia una ciudadanía política exterior? En G. Herrera, J. M. Lafleur, & I. Yépez del Castillo (Eds.), *Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: Crisis global, Estado y desarrollo* (pp. 61-82). Quito: Flacso Ecuador.
- Lafleur, J. M. (2013). *Transnational Politics and the State: The External Voting Rights of Diasporas*. <https://www.routledge.com/Transnational-Politics-and-the-State-The-External-Voting-Rights-of-Diasporas/Lafleur/p/book/9781138807457>
- Lafleur, J. M. (2011). Why do states enfranchise citizens abroad? Comparative insights from Mexico, Italy and Belgium. *Global Networks*, 11, 481-501. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2011.00332.x>
- Levitt, P., & de la Dehesa, R. (2003). Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and Racial Studies*, 26(4), 587-611. <https://doi.org/10.1080/0141987032000087325>
- Ley 649 de 2001. (2001). <https://www.refworld.org/es/pdfid/57f76a9ea.pdf>
- Lisi, M., Belchior, A. M., Abrantes, M., & Azevedo, J. (2015). Out of sight, out of mind? External voting and the political representation of Portuguese emigrants. *South European Society and Politics*, 20(2), 265-285. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.906458>
- Luque-Brazán, J. C., Hernández-Vinalay, K., & Reza-Granados, R. (2023). Crítica al enfoque del transnacionalismo inmigrante: Apuntes para una reformulación teórica. *Papeles de Población*, 28(114), 63-93. <https://doi.org/10.22185/24487147.2022.114.29>
- Navarro, C. (2016). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El Voto en el Extranjero en 18 países de América Latina*. Instituto Nacional Electoral Coordinación de Asuntos Internacionales. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/83337cac4e22a2d2eebd5886b4b0a01bf0daa87d640fcd3c1e9c44a223e4f5123.pdf>



- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Tecnos.
- Nohlen, D. (2011). *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9789972429781>
- Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Tribunal Contencioso Electoral.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE/UNAM.
- Nohlen, D., & Grotz, F. (2008). Marco legal y panorama de la legislación electoral. En A. Ellis, C. Navarro, I. Morales, M. Gratschew, & N. Braun (Eds.), *Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional*. México: IDEA/Instituto Federal Electoral. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voto-en-el-extranjero-el-manual-de-idea-internacional.pdf>
- International Organization for Migration (OIM). (2020). *Perfil Migratorio de Colombia 2021*. <https://publications.iom.int/books/perfil-migratorio-de-colombia-2021>
- Ortiz Ortiz, R. (2005). Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina: La Escuela de Heidelberg y su enfoque histórico-empírico. *Iuris Dictio*, 6(9). <https://doi.org/10.18272/iu.v6i9.628>
- Østergaard-Nielsen, E., & Camatarri, S. (2022). Styles of Representation in Constituencies in the Homeland and Abroad: The Case of Italy. *Parliamentary Affairs*, 75(1), 195-216. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa063>
- Pachano, S. (2005). Ecuador: El proceso electoral. En R. Vélez (Ed.), *Sistemas electorales andinos* (pp. 107-149). Parlamento Andino.
- Palop-García, P. (2018). Contained or represented? The varied consequences of reserved seats for emigrants in the legislatures of Ecuador and Colombia. *Comparative Migration Studies*, 6(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0101-7>
- Palop-García, P. (2017). Ausentes, pero representados: Mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe. *América Latina Hoy*, 76, 15-34. <https://doi.org/10.14201/alh2017761534>
- Pedroza, L., & Palop-García, P. (2023). Dimensions of emigration policy: An indexing exercise for politics across three regions. *International Migration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/imig.13117>

- Pérez Ordoñez, P. (2012). *El presidente Rafael Correa y su política de redención*. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3491>
- Portes, A., Haller, W. J., & Guarnizo, L. E. (2002). Empresarios transnacionales: Una forma alternativa de adaptación económica de los inmigrantes. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 57(648), 879-900. <https://doi.org/10.51378/eca.v57i648.5543>
- Portes, A., Guarnizo, L. E., & Landolt, P. (1999). The study of transnationalism: Pitfalls and promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 217-237. <https://doi.org/10.1080/014198799329468>
- Ramírez-Gallegos, J. (2018). Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero. *Foro Internacional*, 58(4), 755-804. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i4.2486>
- Ramírez-Gallegos, J., & Boccagni, P. (2010). Construyendo la quinta región: Voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior. En J. Ramírez, *Con o sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez-Gallegos, J., & Quezada, G. (2010). Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador. En J. Ramírez, *Con o sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez-Gallegos, J., & Ramírez-Gallegos, F. (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana: Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Ciudad-Abya Yala/UNESCO.
- Ramírez-Gallegos, J., & Umpierrez de Reguero, S. (2019). Estado, (e)migración y voto: Análisis longitudinal de la experiencia ecuatoriana (2006-2019). *ODISEA. Revista de Estudios Migratorios*, 6, 31-64.
- Rashkova, E. R., & Van der Staak, S. (2019). *The party abroad and its role for national party politics*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://doi.org/10.31752/idea.2019.5>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). *La Registraduría Nacional entrega detalles del censo electoral en Colombia y en el exterior para las elecciones de presidente y vicepresidente del próximo domingo* [Registraduría Nacional del Estado Civil]. <https://www.registraduria.gov.co/La-Registraduria-Nacional-entrega-detalles-del-censo-electoral-en-Colombia-y-en.html>
- Restrepo, N. (2008). Colombia: Representación de los emigrantes en el Congreso. En *Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional*. México: IDEA/Instituto Federal Electoral. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voto-en-el-extranjero-el-manual-de-idea-internacional.pdf>



- Salazar, D. (2017, 22 de septiembre). Movilidad humana: ¿fue este el gobierno de los migrantes? *GK*. <https://gk.city/2017/09/22/movilidad-humana-fue-este-gobierno-los-migrantes/>
- Salgar Antolínez, D. (2015). Polémica eliminación de curul para colombianos en el exterior. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/polemica-eliminacion-de-curul-para-colombianos-en-el-exterior-articulo-564614/>
- Sánchez, F. (2022). La Patria ya es de él: Presidencialismo plebiscitario, partido instrumental y élite legislativa en Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60), 1-33. <https://doi.org/10.18504/pl3060-010-2022>
- Sassen, S. (2012). *Una sociología de la globalización*. Katz.
- Serrano Carrasco, Á. L. (2004). Colombia, la posibilidad de una ciudadanía sin fronteras. En L. Calderón Chelius (Ed.), *Votar en la distancia: La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas* (pp. 115-144). Instituto Mora.
- Turcu, A., & Urbatsch, R. (2015). Diffusion of diaspora enfranchisement norms: A Multi-national study. *Comparative Political Studies*, 48(4), 407-437. <https://doi.org/10.1177/0010414014546331>
- Umpierrez de Reguero, S., Bauböck, R., & Wegschaidner, K. (2024). Evaluating special representation of non-resident citizens: Eligibility, constituency and proportionality. *International Migration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/imig.13263>
- Umpierrez de Reguero, S., & Dandoy, R. (2020). Extending the incumbency presence abroad. The case of MPAIS in Ecuadorian elections. En T. Kernalegenn & É. Van Haute (Eds.), *Political parties abroad: A new arena for party politics* (pp. 115-132). <https://doi.org/10.4324/9781003015086-9>
- Umpierrez de Reguero, S., Zanotti, L., Noboa, J., & Brito, Z. (2019). ¿Nuevos votos, viejos actores? El rol transnacional de las campañas electorales y los partidos políticos ecuatorianos. En G. Baquerizo Neira e I. Ríos Rivera (Eds.), *La comunicación política en campaña: Identificación, imagen y lenguaje como elementos estratégicos en campañas políticas latinoamericanas* (pp. 73-106). Guayaquil: Universidad Casa Grande.
- Umpierrez de Reguero, S., Dandoy, R., & Palma, T. (2017). Emigración y representación especial: Evidencia de los Ecuatorianos Residentes en el exterior. *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 25(50), 177-201. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005011>

- Uprimny, R., & Sánchez, L. M. (2012). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: Un balance dos décadas después. *Cahiers des Amériques latines*, 71, 33-53. <https://doi.org/10.4000/cal.2663>
- Venice Commission. (2011). *Report on out-of-country voting*. CDL-AD. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e)
- Weber, M. (1973). La 'objetividad' cognoscitiva de la ciencia social y de la política social. En *Ensayos sobre metodología sociológica* (pp. 39-101). Amorrortu.
- Wellman, E. I., Allen, N. W., & Nyblade, B. (2022). *The extraterritorial voting rights and restrictions dataset (1950—2020)* [Dataset]. Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/DIJQ3H>



Lugares de memoria en Perú: agencia y procesos sociales

Sites of Memory in Peru: Agencies and Social Processes

Iris Jave Pinedo,* Eduardo Renato Hurtado Sipión**



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-010-2025

Recibido: 5 de septiembre de 2022

Aceptado: 9 de julio de 2024

Resumen

Los lugares físicos de memoria han sido una de las iniciativas de conmemoración más extendidas en el Perú posconflicto. Hay tanta diversidad en las iniciativas como emprendedores, pero no se han consolidado a través de una política que las guíe y articule. Este documento analiza los procesos sociales detrás de la creación y funcionamiento de tres lugares de conmemoración en un contexto de batallas por la memoria: el museo “Para que no se repita” de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú; el Yalpana Wasi del Gobierno Regional de Junín, y la Casa de la Memoria Viva de la Asociación Nuevo Amanecer. Se concluye que en Perú los sitios de memoria se han constituido por esfuerzo de las víctimas o como parte de vehículos políticos particulares, sin un Estado articulador y una política integral, empujando a los emprendedores a buscar estrategias de sostenibilidad que genera una apropiación incierta en la sociedad.

Palabras clave: lugares de memoria, justicia transicional, postconflicto, procesos sociales, víctimas de la violencia, Perú.

Abstract

Memory sites have been one of the most widespread commemoration initiatives in post-conflict Peru. There is as much diversity in the initiatives as there are entrepreneurs, but they have not been consolidated through a policy that guides and articulates them. This paper analyzes the social processes behind the creation and functioning of three places of commemoration in a context of battles for memory: the museum “Para que no se repita” of Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú; the Yalpana Wasi of the Government

* Doctoranda en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado (Chile). Investigadora senior del Instituto de Democracia y Derechos Humanos y miembro del Grupo Interdisciplinario sobre Memoria y Democracia y docente de la PUCP | ijave@pucp.edu.pe | <https://orcid.org/0000-0002-8140-1839>

** Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo Interdisciplinario sobre Memoria y Democracia (PUCP) | eduardo.hurtado@pucp.edu.pe | <https://orcid.org/0000-0003-4915-3166>

of Junín, and the Casa de la Memoria Viva of the Asociación Nuevo Amanecer. By examining these cases, we conclude that in Peru the memory sites have been constituted by effort of the victims or as part of political vehicles, without a state that articulates them and without an integral policy, pushing the entrepreneurs to look for sustainability strategies that generates an uncertain appropriation in the society.

Keywords: memory sites, transitional justice, post-conflict society, social processes, victims of violence, Peru.

Introducción

Dentro del marco de la justicia transicional en el Perú posconflicto (1980-2000), la memoria ha sido una de las dimensiones que más atención ha recibido por parte del Estado y las organizaciones de derechos humanos. Ya sea como una medida de satisfacción o como quinto pilar de la justicia transicional, las iniciativas de memorialización han florecido desde el inicio de la transición política, a partir de la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y de su correlato visual, la exposición fotográfica “Yuyana-paq. Para recordar”. El trabajo de la CVR (2001-2003) abrió el campo para la implementación de otros mecanismos transicionales, entre ellos, los procesos de memorialización, muchos de los cuales tomaron la forma de arte (Saona, 2017; Milton, 2014). Estos respondieron a un mandato moral cada vez más extendido a nivel global con el que se busca, primero, recuperar y visibilizar las narrativas y experiencias de las personas y comunidades silenciadas por episodios de conflicto y, segundo, servir como una herramienta útil para prevenir la violencia futura (Sodaro, 2018).

En los años siguientes al trabajo de la CVR, la memorialización se cristalizó en “lugares”, es decir, productos o creaciones deliberadas que tienen un aspecto material, simbólico y funcional, que emergen por la intención de recordar algo y que requieren ser defendidos a través de una vigilancia conmemorativa (Nora, 1989). El Estado peruano asumió estas acciones de memorialización dentro del Plan Integral de Reparaciones (PIR) a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (SE-CMAN).

Desde su creación en 2005, la SE-CMAN quedó como responsable de orientar y brindar asistencia técnica a las iniciativas de conmemoración, aunque quienes tendrían el rol de ejecutarlas serían los gobiernos nacional y subnacionales (SE-CMAN, 2013). Este diseño ha ocasionado poca articulación entre la CMAN y los gobiernos locales y un limitado conocimiento entre los funcionarios y autoridades sobre los procesos sociales detrás de las iniciativas (Degregori, 2014). Un

caso notorio fue la gestión del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM), el sitio nacional de memoria, que tuvo un proceso de diálogo multiautor impulsado por el gobierno nacional, pero no articulación con la CMAN, que se encarga de las reparaciones a las víctimas (Ledgard & Hibbett, 2020).

Por su parte, la sociedad civil también impulsó iniciativas de memoria, particularmente lugares físicos. Algunas implicaron la intervención en espacios públicos, tanto en las ciudades como en las comunidades más afectadas; otras tantas tuvieron un carácter privado o semipúblico, al interior de universidades o cementerios. Muchas de las organizaciones detrás de estas iniciativas se convirtieron en “emprendedores de memoria” (Jelin, 2002), ya que fueron generadores de proyectos que encierran y defienden una narrativa del pasado, dándole un uso político y social, involucrándose institucional y personalmente en los proyectos y movilizándolo a otros grupos sociales, sobre todo a las víctimas civiles. Lo interesante es que ni las acciones de memorialización emprendidas por el Estado, ni las realizadas por la sociedad civil son ajenas a la reproducción de jerarquías sociales, a la negociación con otras agendas e intereses, o a las disputas por los sentidos de los lugares, en especial cuando se trata de espacios físicos.

Así, hay tanta variedad de lugares de memoria, como de emprendedores y funciones sociales, desde los que tienen un carácter conmemorativo, de reconocimiento y homenaje, hasta los que están insertos en dinámicas de desarrollo a partir de otras necesidades sociales, o que son resultado de una agenda personal o familiar. Sin embargo, a pesar de la germinación de estas iniciativas, el Estado no asume un liderazgo que permita la articulación entre ellas, ni el acompañamiento y la vinculación con otras políticas de justicia transicional. Aunque la CMAN acompaña algunas iniciativas, sobre todo la creación de lugares físicos, y el propio LUM impulsa exposiciones y expresiones artísticas, no logran articular una estrategia común que garantice su continuidad, protección o promoción. Uno de los principales problemas reside en poder enfrentar aspectos como la sostenibilidad y la apropiación en un contexto en el que los sobrevivientes y familiares luchan por preservar memorias personales y colectivas en un contexto de negacionismo, posverdad y autoritarismo. Por lo mismo, ello ha supuesto también el desarrollo y despliegue de estrategias de resistencia para la supervivencia de los lugares y de las marcas que pretenden dejar en el territorio.

En este escenario, se desprenden dos consecuencias. Primero, no se sabe con exactitud el número de lugares de memoria existentes en el Perú, ni se tiene una caracterización de ellos. La plataforma “Espacios de memoria en el Perú”, impulsada por el movimiento ciudadano “Para que no se repita” identificó 101 iniciativas de memorialización hasta 2010.¹ Posteriormente, con base en estos

¹ <http://mapeodesitiosdememoriaperu.blogspot.com>



registros, en 2012 se contabilizaron 108 sitios (Quinteros, 2012). Desde esa fecha, se han ido creando nuevos lugares, pero sin tener un registro oficial.

Segundo, se conoce poco de las interacciones que se producen. Ello se visibiliza en la construcción social, las relaciones entre actores e instituciones, y las personas que se vinculan a estos lugares. En términos de política pública, aún no se cuenta con una definición para entender su utilidad, explicar los procesos de construcción social, los significados para la comunidad o los vínculos intergeneracionales; un vacío que se haya presente en los lineamientos del programa de reparaciones simbólicas (SE-CMAN, 2013), que establecen “recordatorios o lugares de memoria” sin especificar el tipo de intervenciones, ni los criterios que calzan en esa línea. En 2021, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó los Lineamientos de la Política Nacional de Memoria, Paz y Reconciliación; en 2022 se lanzó una consulta² para elaborar un Plan Nacional de Memoria con el objetivo de reconocer, articular, guiar y organizar las iniciativas y propuestas de memorialización. Sin embargo, hasta la fecha no se ha culminado.

Esta situación plantea un camino desde las víctimas que, en medio de mecanismos de resistencia y denuncia, emprenden acciones para visibilizar y defender su propia narrativa a través de estos lugares. Este artículo analiza los procesos detrás de los lugares físicos de memoria en el Perú, en un contexto de disputa y polarización por las narrativas del conflicto armado, preguntándose cuestiones como ¿qué rol cumplen las víctimas, la comunidad local, el Estado y la sociedad civil en la gestación y gestión de estos lugares? y ¿qué estrategias desarrollan sus emprendedores para sostener estas iniciativas, así como las narrativas que albergan? El artículo busca contribuir a una discusión sobre políticas de reconocimiento, justicia y memoria que vienen cobrando impulso en sociedades posconflicto. Ello ocurre en un contexto de emergencia de grupos neoconservadores con una agenda en contra de los derechos de las víctimas de la violencia estatal y el terrorismo. Conocer los procesos de memorialización en América Latina, sus narrativas y formas de gestión y apropiación, pero también las disputas y las prácticas sociales que hay detrás, ayuda a comprender los contextos políticos y sociales.

Para responder estas preguntas, se examinan tres casos de estudio³ que, aunque son resultado de procesos distintos, en su análisis conjunto ofrecen una mirada sobre el devenir de la memorialización en el Perú, los actores e intereses

² El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) prestó asesoría técnica para la realización de la consulta, recayendo en los autores de este artículo —como investigadores del IDEHPUCP— la responsabilidad de dirigirla.

³ Los tres lugares se encontraban en estado “activo” entre 2021 y parte de 2022, cuando realizamos la investigación, lo que permitió examinar la mirada de los propios gestores sobre su utilidad y sostenibilidad.

en juego, y sus implicancias tanto para la memoria de las víctimas como para el resto de la sociedad: i) el museo “Para que no se repita”, en Ayacucho, promovido por la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP); ii) el Yalpana Wasi. Wiñay Yalpanapa, impulsado por el Gobierno Regional de Junín, y iii) la Casa de la Memoria Viva de Huachipa, en Lima, creado por la Asociación de Vivienda Nuevo Amanecer en alianza con una organización no gubernamental y una universidad. Al estar ubicados en tres zonas del país en donde el conflicto armado golpeó de manera distinta, cada caso muestra la manera en que las organizaciones de víctimas se relacionan con otros actores para ver materializadas sus propias agendas.

La metodología utilizada fue cualitativa y descriptiva, mediante la cual se busca conocer los procesos detrás de la constitución y gestión de los lugares físicos de memoria desde la mirada de los grupos involucrados directa e indirectamente, es decir, desde las organizaciones de víctimas, el Estado, la sociedad civil y expertos. Por ello, se utilizó como principal técnica la entrevista semiestructurada en profundidad, aplicándose 17 entrevistas repartidas entre los tres casos.⁴ Adicionalmente, se revisaron leyes, pronunciamientos, lineamientos de políticas y noticias, que permitieron completar el análisis para comprender cómo operan los mecanismos negacionistas y de posverdad en el Perú, así como los recursos, estrategias y alianzas de los actores para mantener activos los lugares.

Estado situacional de los lugares de memoria en el Perú

A través de la revisión de registros de la sociedad civil y de un listado de la CMAN, al cierre del estudio identificamos 111 memoriales en el país, clasificados en siete tipos de acuerdo a su materialidad e interacción con el entorno: i) monumentos y placas en espacios públicos; ii) memoriales en cementerios y camposantos; iii) museos y centros de información; iv) memoriales en lugares donde se produjeron hechos de violencia; v) memoriales en instituciones educativas; vi) memoriales en espacios religiosos, y vii) memoriales en instituciones públicas.

Casi dos tercios de los lugares (64%) se localizan en Ayacucho (31), Lima (26) y Junín (14). Al ser la región más afectada por la violencia, Ayacucho tiene una gran cantidad de lugares tanto en zonas urbanas como rurales; sin embargo, no cuenta con un espacio regional que las articule. No es casual que el sitio más significativo pertenezca a un colectivo de víctimas, lo que explica la dificultad

⁴ Se realizaron seis entrevistas para analizar la Casa de la Memoria (Lima); cuatro en el museo de la ANFASEP (Ayacucho) y siete en el museo Yalpana Wasi (Junín).



del Estado para hablar de la violencia en la región. En cambio, en Lima, que no fue epicentro de la violencia, los lugares se congregan en la zona metropolitana, incluyendo al LUM. Esto expresa la demanda de memoria de un sector de la población que no recibió un impacto directo de la violencia, pero busca el reconocimiento de las víctimas por parte del Estado y la ciudadanía.

Por tipo, los memoriales públicos son los más comunes. Son parques, plazas, calles que han sido creadas como un sitio de memoria o renombradas como tales. La demarcación se ha hecho mediante la colocación de una escultura o placa que le otorga un reconocimiento estatal. Estos memoriales buscan rendir un homenaje póstumo a las víctimas, pero procurando llegar a un público amplio para dotarlos de ese reconocimiento. Adquieren relevancia cuando se realizan ceremonias oficiales y son una oportunidad para activar memorias silenciadas o no identificadas. Al ser espacios públicos, su funcionalidad trasciende lo conmemorativo, en especial cuando se encuentran en zonas rurales, lo que las hace potencialmente objeto de reconfiguración simbólica.

Los memoriales en cementerios y camposantos son construcciones extensivas a los nichos, como mausoleos. Se caracterizan por expresar la dignificación de las víctimas y héroes del conflicto entre la multitud. Aunque también se realizan actos conmemorativos con participación del Estado, no suelen ser objeto de disputas entre memorias. En los últimos años, han sido una de las formas más frecuentes con las que el Estado ha buscado estar presente en comunidades rurales. Entre 2017 y 2018, la CMAN, en alianza con los municipios, construyó ocho santuarios ecológicos en las comunidades de Ayacucho y Huánuco como parte del programa de reparaciones simbólicas, lo que podría interpretarse como la uniformización de propuestas de memorialización por el Estado.⁵ Un caso que escapa a la norma es el mausoleo construido por familiares de miembros de Sendero Luminoso para albergar los restos de quienes fueron ejecutados en el penal El Frontón.⁶ Este memorial, ubicado en un cementerio en el norte de la capital, fue destruido en 2018 gracias a una modificación en la normativa sobre cementerios y servicios funerarios. En un contexto de *terruqueo*, conocido como acusaciones difamatorias de terrorismo, reactivó el temor en la población en torno a un posible retorno de Sendero, poniendo en tela de juicio el fin del conflicto armado y la superación del pasado. A la vez, quedaron evidenciados los límites de los mecanismos de memoria desde el pa-

⁵ <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/20052-minjushd-entrega-santuario-ecologico-de-memoria-y-reparaciones-colectivas-en-huanuco>

⁶ En 1986, durante el primer gobierno de Alan García, tras un motín de presos acusados de terrorismo en la prisión de El Frontón, la Policía y la Marina de Guerra tomaron por la fuerza el control ocasionando la muerte de 170 reclusos.

raguas humanitario al imposibilitar concebir otro tipo de víctimas, o que pueda exponer otra memoria, como los senderistas (Robin Azevedo, 2021).

Otro tipo de lugares altamente promovidos son los museos y centros de información, con mucha visibilidad, altamente politizados, cuyas narrativas generan disputas entre actores políticos, debido a sus expresiones de confrontación. Los museos cumplen un rol histórico, conmemorativo, pedagógico y hasta turístico. Sus procesos de legitimación los han convertido en espacios muy activos cuya apropiación ha aumentado por parte de las generaciones jóvenes, víctimas y sus familiares, quienes han encontrado en ellos un lugar para reivindicar sus demandas y obtener un reconocimiento institucional. Estas disputas son aún más profundas cuando su proyección es nacional y no necesariamente surgen como resultado de un consenso, como el LUM.

Los “lugares testigo” son intervenciones en zonas donde se produjeron hechos de violencia. Estos lugares dejaron una huella en el territorio y han sido demarcados mediante memoriales para conmemorar y hacerlos visibles a la sociedad. A diferencia del Cono Sur, donde los lugares de memoria se crean a partir de la recuperación de centros clandestinos de reclusión y tortura por el terrorismo de Estado, en Perú estos son la excepción a la regla. Y por lo mismo, dado que hay implicancias de las Fuerzas Armadas, su demarcación y resignificación han sido más complicadas debido a que la mayoría continúa bajo tutela del Estado. El ejemplo más claro es La Hoyada, zona adyacente al cuartel “Los Cabitos”⁷ (Ayacucho), donde actualmente se viene construyendo un Santuario de la Memoria en el terreno donde se estima hay decenas de personas desaparecidas. El proyecto, a cargo del gobierno regional, es resultado de un proceso de incidencia impulsado por los familiares (Jave, 2017).

En menor medida, encontramos memoriales en instituciones públicas y privadas, cuyo propósito es de homenaje póstumo. Incluyen plazoletas, parques y monumentos dentro de universidades, que fueron espacios de disputa política durante el conflicto; grutas, esculturas y símbolos dentro de iglesias que también fueron afectadas por organizaciones subversivas, y placas, bustos y emblemas al interior de instituciones públicas.

Así, se ha optado por la construcción de ambientes para la difusión de la memoria y por la monumentalización en espacios públicos. El número de lugares creados es alto, pero no se condice con una elevada apropiación para la

⁷ La CVR, y los juicios posteriores, determinaron que al cuartel Batallón de Infantería, BIIM N° 51, conocido como “Los Cabitos”, ingresaban personas detenidas que luego fueron desaparecidas. Después de las exhumaciones se encontraron 109 restos, de los cuales se han identificado a quince personas. Entre 2023 y 2024, durante la construcción del Santuario, se han encontrado los restos de otras tres personas desaparecidas.



reparación simbólica o la pedagogía de la memoria. Aunque muchos sitios fueron iniciativa de organizaciones de derechos humanos, no siempre hubo un proceso social detrás que permitiese una apropiación, en especial cuando hay barreras culturales, lingüísticas y geográficas de por medio. Los espacios impulsados por la CMAN, como los santuarios ecológicos, fueron bien recibidos por la población de las zonas afectadas, pero sin acompañamiento para su gestión, cayeron en deterioro y olvido. En cambio, los lugares creados en ciudades tienen un público más diverso, pero son principalmente las víctimas las que buscan sentirse reconocidas y dignificadas y ser parte activa de su funcionamiento. Por último, los lugares impulsados por las víctimas parecen haber atravesado procesos más horizontales y participativos, pero no han estado exentos de tensiones internas con agendas e intereses plurales. En el siguiente apartado, examinamos los procesos detrás de la constitución y gestión de los lugares.

Una mirada micro a los procesos sociales en los lugares de memoria en el Perú

El museo de la memoria “Para que no se repita” de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP)

El museo “Para que no se repita” es uno de los primeros lugares creados en el Perú. Ubicado en la región más golpeada por la violencia, su gestión está a cargo de la ANFASEP, una de las primeras organizaciones de víctimas. El museo, ubicado en el tercer piso de la sede de la asociación, expone una memoria íntima y compartida de las socias, concentrada en las desapariciones forzadas y en la agencia para la búsqueda de los desaparecidos. No busca una aproximación histórica y regional, ni está inserto en una narrativa nacional de la violencia, más bien acentúa la responsabilidad del Estado y de las Fuerzas Armadas en el delito de desaparición y en la falta de respuestas sobre el destino y paradero de los desaparecidos. El museo es considerado un sitio emblemático y un referente para muchos colectivos de víctimas que buscan constituir y gestionar un espacio de conmemoración.

La ANFASEP fue creada en 1983 durante los años más álgidos de la violencia por un grupo de mujeres para exigir información sobre el paradero de las personas detenidas y desaparecidas, y acompañarse en su búsqueda (Soto, 2015). La desaparición forzada fue la práctica estatal que más víctimas fatales ocasionó, la cual tenía como principal objetivo a los hombres adultos. Ello llevó a las mujeres a buscar a sus familiares, asumiendo el rol de jefas de hogar (CVR,

2004). Prontamente, las socias se vincularon con el movimiento nacional de derechos humanos, organizaciones extranjeras (FEDEFAM, SERPAJ) y autoridades locales. Así fue como adquirieron un local propio, sostuvieron y proyectaron sus demandas dentro y fuera de Ayacucho para, años después, llevar adelante la propuesta de crear un sitio de memoria.

Con el retorno a la democracia y la creación de la CVR, el trabajo de la asociación adquirió notoriedad y su agenda se vio fortalecida. En ese contexto, las socias buscaron preservar y exponer los objetos que acompañaron a sus movilizaciones: una banderola, una cruz de madera con la inscripción “no matar”, prendas y fotografías de los desaparecidos. Los hijos mayores de las socias propusieron crear un museo, que fue apoyado por la cooperación alemana, que financió el museo en su local institucional (Milton & Ulfe, 2011).

La propuesta del museo trajo consigo un complejo proceso de ideación, generando tensiones respecto a la narrativa, la gestión y las decisiones. Hacia afuera, si bien el museo es privado, la fachada mostraba las atrocidades con mucho realismo en un gran mural, generando rechazo entre las autoridades y vecinos, quienes preferían no ver ni recordar la violencia. Estas tensiones se acentuaron cuando se propuso convertir el parque aledaño en el “Parque de la memoria” con una escultura (“Tótem de la memoria”) que expresara la violencia, las secuelas y un futuro de paz. La idea original se transformó en un circuito que combina lo privado y lo público, desde el museo hacia el parque. Esta situación refleja cómo el “hacer memoria” tomaba lugar en un contexto aún adverso para las víctimas y la agenda de derechos humanos: una narrativa de “salvación” sobre el conflicto, vinculada al fujimorismo, empezaba a adquirir hegemonía (Degregori, 2001) y el silencio de un sector de la sociedad ayacuquina, para quienes hacer memoria es recordar un pasado violento y doloroso que los sitúa en el pasado y los estigmatiza.

Un segundo nivel de la discusión se centró en los modos de representación. El equipo curatorial aconsejaba una propuesta intermedia entre la representación documental y la simbólica.⁸ Organizaciones de derechos humanos observaron la crudeza de la muestra y dijeron que podría disuadir a la ciudadanía. Para la ANFASEP, declinar la representación realista no era negociable. Resultaba crucial mostrar y contar los hechos tal como se habían vivido, más aún, porque las desapariciones eran atribuidas a las fuerzas del orden.⁹ Era necesario ponerle un rostro a los perpetradores y a los responsables por omisión tanto en la museografía como en los exteriores del local. Al recargar la muestra en el accionar estatal, la ANFASEP se posicionó críticamente al informe de la CVR,

⁸ Nelson Pereyra. Comunicación personal. Enero, 2021.

⁹ Junta Directiva de ANFASEP. Comunicación personal. Enero, 2021.



que había señalado que el mayor responsable de las víctimas fatales había sido Sendero Luminoso (Milton & Ulfe, 2011), mientras que hacia el movimiento de derechos humanos fue una manera de retener el poder y la capacidad de decidir cómo expresar y difundir sus memorias. La narrativa del museo no era solo una demanda a que se conocieran los hechos de violencia —la “verdad” de la ANFASEP—, sino también la exigencia de un reconocimiento por su dolor y agencia para exigir una justicia que no llega y una sociedad que las ha negado como ciudadanas (Sastre, 2016).

Hacia dentro, el proceso de toma de decisión fue igualmente tenso, aunque menos evidente. La ANFASEP había logrado mantener una junta directiva con liderazgos sólidos; en especial, Angélica Mendoza, su fundadora. No obstante, la verticalidad en muchas decisiones ha sido un cuestionamiento silenciado entre algunas socias. La exclusión de otras violaciones a los derechos humanos de la agenda institucional fue una de las mayores fuentes de disgusto. Pese a que muchas socias proporcionaron objetos para el museo, solo un grupo de experiencias y voces fue representado en la muestra, justamente de las más próximas a la dirigencia, lo que se refuerza con los cambios mínimos que ha tenido la propuesta museográfica hasta ahora (Feldman, 2012).

Finalmente, el museo y el parque de la memoria fueron inaugurados en 2005, con asistencia del alcalde, el gobernador regional, el embajador alemán en el Perú y ex comisionados de la CVR (Soto, 2015). La presencia de las autoridades significó un reconocimiento público tras años de olvido y un recordatorio de que el duelo no está cerrado. La relación con las autoridades locales se ha ido fortaleciendo, han expresado respaldo cuando las socias han recibido ataques políticos; sin embargo, ello no se ha traducido en un apoyo institucional ni económico para el museo.

Desde su inauguración, el espacio ha funcionado continuamente y ha tenido una audiencia heterogénea. Milton & Ulfe (2011) identifican tres tipos de visitantes en lugares de memoria en el Perú: personas que sufrieron en carne propia la violencia, peruanos que no la sufrieron directamente y visitantes extranjeros. Los más usuales son los segundos, quienes ven en estos espacios un vehículo para entender el sufrimiento de sus connacionales y confrontar el pasado. En este museo, se reciben estudiantes de colegios y universidades que llegan para realizar proyectos o brindar apoyo. No obstante, para el resto de la ciudadanía ayacuchana, el museo no ha logrado convertirse en un sitio de conmemoración. Las víctimas de otras zonas de la región tampoco tienen acceso al lugar por la poca inclusión de otras experiencias de violencia, así como por las distancias entre las comunidades y la ciudad. Muchos de los colectivos a nivel nacional ven en este museo un ejemplo a replicar, pero en Ayacucho no se percibe así. El grueso de visitantes son turistas nacionales y extranjeros, quienes

llegan por información turística, guías de viaje y el “boca a boca” (Feldman, 2012). La proyección hacia el extranjero no es casualidad. En un contexto de globalización, las socias buscan que sus narrativas encuentren eco en otras latitudes, buscando el respaldo que en su propio país no encuentran. El museo se ha articulado a plataformas internacionales como la Red de Sitios de Memoria Latinoamericanos y Caribeños (RESLAC), que les otorga una legitimidad y soporte; y se han vinculado al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que les brinda visibilidad y visitar otros lugares para compartir su experiencia. Las interrogantes sobre cómo el museo puede ser apropiado por nuevas generaciones y si logrará ser autosostenible —las socias son ya de edad avanzada— siguen pendientes. Esta discusión es crucial en un contexto donde la corriente negacionista y el *terruqueo* están fuertemente imbricados en las decisiones políticas, incluyendo a la propia ANFASEP.

En 2017, en medio del proceso judicial por el caso Cabitos 83,¹⁰ el congresista del partido fujimorista Fuerza Popular y general retirado de la Policía, Octavio Salazar, acusó al museo de elogiar al terrorismo y pidió una intervención judicial junto a autoridades regionales que se pronunciaron en el mismo sentido ante la nula reacción de las instancias nacionales.¹¹ Los organismos de derechos humanos demandaron una rectificación. Ese mismo año, Marco Miyashiro, otro congresista fujimorista y ex miembro del Grupo Especial de Inteligencia de la Policía que capturó a Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso, impulsó el programa “Terrorismo, Nunca Más”, que incluyó un conjunto de acciones orientadas a promover una memoria de salvación sobre el conflicto. Aunque la acusación contra el museo no prosperó, quedaron evidenciadas las estrategias de los grupos vinculados al fujimorismo para enfrentar cualquier narrativa que “lesionara” el accionar de las Fuerzas Armadas (Sastre & Ulfe, 2022).

La puesta museográfica centrada en la desaparición forzada y el realismo muestran que el museo es un sitio para conmemorar, pero también para que las víctimas puedan ser reconocidas como ciudadanas (Reátegui, 2010). Al ser un sitio sobre y por los desaparecidos, toma la forma de una reparación simbólica, en el que la recuperación y exposición de objetos personales de los ausentes y sus familiares constituyen un arma contra el olvido y los silencios, y, a la vez, un mecanismo para enfrentar el dolor y la incertidumbre de los familiares (Quinteros, 2012). Aunque su narrativa no es nacional, su utilidad trasciende la memorialización y acompaña la búsqueda de sus demandas.

¹⁰ “Cabitos 83” es uno de los procesos judiciales contra militares que cometieron desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y torturas en Ayacucho en 1983, en el mencionado cuartel.

¹¹ <https://redaccion.lamula.pe/2017/10/26/anfasep-gobierno-regional-ayacucho-terrorismo-octavio-salazar-fiscalia/jorgepaucar/>, recuperado el 17 de abril de 2021.



El lugar de la memoria de Junín: el Yalpana Wasi. Wiñay Yalpanapa

El Yalpana Wasi. Wiñay Yalpanapa, “Casa de memoria. Para recordar eternamente”, se ubica en la ciudad de Huancayo, región Junín, en los Andes centrales. Fue impulsado por el Gobierno Regional de Junín (GRJ), y fue el primero que gestionó un gobierno subnacional en el país como parte de una política de memoria regional (Sastre & Ulfe, 2022), pero sin aglutinar una demanda colectiva organizada. Fue más bien fruto de un interés individual que pudo concretarse utilizando los canales del Estado.

Junín fue una región estratégica para las organizaciones terroristas que buscaron tener presencia en las comunidades altoandinas, en las zonas mineras y en la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) en Huancayo. El extremo oriental del territorio también fue un espacio convulsionado al ser zona de expansión subversiva que acentuó las tensiones entre las poblaciones indígenas amazónicas y colonos al dividir a la población en bandos (CVR, 2004). Al ser un espacio clave de disputa, Junín se convirtió en una de las regiones más afectadas por la violencia, que albergó varios colectivos de víctimas y desplazados provenientes del sur, con una fuerte demanda de reparación, memoria y justicia. Con la promulgación del PIR, el GRJ acompañó los procesos de reparación local, como puente con las instancias nacionales; sin embargo, las oficinas dedicadas a brindar atención en derechos humanos fueron desactivadas y el impulso a la reparación y memoria fue desapareciendo.

El tema regresó a la agenda electoral de 2010, cuando Vladimir Cerrón fue elegido gobernador regional.¹² De orientación izquierdista, Cerrón es víctima del conflicto. Su padre, vicerrector y docente de la UNCP, fue secuestrado y asesinado presuntamente por fuerzas militares. Al llegar a la gobernación, la creación de un sitio de memoria para rendir homenaje a las víctimas de la universidad —y a su padre— se convirtió en punto importante en su agenda. De acuerdo con Cerrón, el GRJ solicitó a la Embajada alemana su apoyo tras la negativa del expresidente Alan García para edificar el LUM. Al no obtener respuesta, Cerrón asumió su construcción accediendo al Bono de Incentivo por Ejecución Eficaz de Inversiones que premia la buena ejecución presupuestal de instancias de gobierno.¹³ La obra contó con el respaldo del Poder Ejecutivo, lo que ayudó a aplacar las voces de consejeros regionales que se oponían al proyecto (Ledgard *et al.*, 2018).

¹² Es fundador y presidente de la organización política Perú Libre, que llevó como candidato a las elecciones nacionales de 2021 a Pedro Castillo, ex presidente de la república (2021-2022).

¹³ Vladimir Cerrón. Comunicación personal. Diciembre, 2020.

Había cierto interés en los colectivos de víctimas para crear un sitio de memoria; sin embargo, el proyecto surgió concretamente como un móvil personal que se hizo posible a través de un cargo político. La relación entre el GRJ y las víctimas recién inició con el diseño del lugar, para recoger información de comunidades altoandinas y amazónicas, más no como parte de un proceso de diálogo *per se*. Esto generó rechazo entre las víctimas, quienes aspiraban aportar en la museografía desde su concepción y como protagonistas, no solo desde el testimonio.¹⁴ Aun cuando el contexto coincidió con la consolidación de la CMAN y del PIR, fue el mismo GRJ el que llevó adelante la propuesta sin involucrar a otros actores.

El resultado fue un museo de cinco pisos con dos conceptos transversales: la idea de “agua que limpia” a través de una catarata simulada, y una línea histórica regional (Villasante, 2014). El primer piso ofrece servicios al visitante; del segundo al cuarto piso está la exposición permanente, incluyendo la historia del país, la violencia subversiva, la afectación a los pueblos indígenas, la violencia en la universidad y la escuela, y las reparaciones. Se edificó además un auditorio, un centro de información y un espacio de reunión para las víctimas, entre otros (Delgado, 2017).

En cada sala hay entre 5 y 25 fotografías, con excepción de las 7 y 8 que abordan el caso de la UNCP y del pueblo asháninka con 198 y 40 fotografías, respectivamente. Esta diferencia se explica por el interés de Cerrón de ofrecer un mayor reconocimiento a los docentes y estudiantes de la universidad y, en ese marco, al asesinato de su padre. Como contraparte, no se encuentra un espacio exclusivo para el desplazamiento forzado, a pesar de que Junín es la segunda región con más organizaciones de desplazados; decisión que acrecentó el distanciamiento entre el equipo técnico y las víctimas.

El museo fue inaugurado en 2014, al final de la gestión de Cerrón, con un Consejo Directivo amplio que incorporó al Estado, organizaciones sociales y víctimas entre sus miembros. Desde su inauguración, el museo ha tenido tres gestiones. La primera se enfocó en la difusión del lugar mediante actividades conmemorativas y visitas de estudiantes. En principio fueron políticos fujimoristas los que se opusieron a su funcionamiento; luego, la principal amenaza provino de las nuevas autoridades del municipio de Chilca, donde se encuentra el lugar, quienes anunciaron el traslado de oficinas al museo y dejar sin efecto una ordenanza que lo había declarado patrimonio cultural regional. Esta medida trajo consigo la conformación de la Plataforma Social por el Lugar de la Memoria, conformada por gestores culturales, organizaciones de la sociedad civil y colectivos de víctimas, que organizó plantones y pronunciamientos

¹⁴ Edilberto Oré. Comunicación personal. Enero, 2021.



exigiendo dar marcha atrás.¹⁵ Pese a no ser convocados para la ideación del lugar, las víctimas fueron las primeras en defenderlo. En Lima se firmó un petitorio, incluyendo al RESLAC, dirigido al GRJ y al municipio de Chilca exigiendo la protección y funcionamiento del museo.¹⁶ El mayor respaldo provino del viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, que solicitó priorizar acciones de protección en concordancia con el PIR.¹⁷ Toda esta incidencia hizo retroceder al municipio y, en abril de 2015, el Yalpana Wasi obtuvo un reconocimiento formal con una ordenanza que lo declaró de interés público regional, con carácter intangible, y como un espacio educativo para aprender sobre derechos humanos y paz.¹⁸

En 2019, nuevamente con Cerrón como gobernador, se inició una etapa de fortalecimiento institucional del museo destinándole un presupuesto propio para sus actividades. En 2020, se realizó la transferencia definitiva del terreno al GRJ y su inscripción en el Sistema Nacional de Museos del Ministerio de Cultura.¹⁹ Junto al LUM, el Yalpana Wasi fue reconocido formalmente como “lugar de memoria”, con lo cual sus objetivos no pueden ser modificados. Ha reforzado y descentralizado su presencia en la región, convocando a víctimas, realizando talleres y exposiciones en comunidades, brindando información sobre el PIR, e introducido otros problemas sociales a su narrativa, como el *bullying* o la violencia de género, a fin de convertirse en un espacio de derechos humanos.

Así, aunque en Junín siempre estuvo en el imaginario de las víctimas la creación de un sitio de memoria, este no se concretó por sus demandas colectivas, sino por ser parte de la agenda de una autoridad política personalista que, sin tener cercanía al movimiento de derechos humanos, se reconoce como víctima. Por lo mismo, el Yalpana Wasi nació con el desafío de obtener una institucionalidad mínima para conseguir sus propósitos. Paradójicamente, fueron las organizaciones de víctimas las primeras en defender el lugar ante amenazas, pues a pesar de la débil inclusión en su ideación, es un espacio que representa un avance en la lucha por visibilizar sus experiencias de violencia; es “un lugar sagrado para nosotros, no es un lugar cualquiera, no es un simple museo”,²⁰ que espera ser apropiado y reconquistado en el marco de una lucha más amplia de reconocimiento pleno como ciudadanos con capacidad para intervenir y decidir.

¹⁵ <https://www.pressenza.com/es/2015/01/lugar-de-la-memoria-en-junin-no-debe-cerrar/>, recuperado el 23 de noviembre de 2021.

¹⁶ <https://redlatinoamericanadesitiosdememoria.files.wordpress.com/2015/02/respald-pqnsr-iniciativas-de-memoria-junin.pdf>, recuperado el 23 de noviembre de 2021.

¹⁷ Oficio N° 048-2014-JUS/VMDHAJ, 15 de enero de 2015.

¹⁸ Ordenanza Regional N° 214-GR/CR, 6 de octubre de 2015.

¹⁹ Resolución Directoral N° 000120-2020-DGM/MC, 29 de diciembre de 2020.

²⁰ Edilberto Oré. Comunicación personal. Enero, 2021.

La Casa de la Memoria Viva de la Asociación Nuevo Amanecer

La Casa de la Memoria Viva es uno de los lugares de memoria más recientes en el país y uno de los más innovadores en su gestación. Se localiza en Cajamarquilla, una zona industrial en el distrito de Lurigancho-Chosica, al este de la capital, en una zona de 80 000 m², donde se han asentado dos asociaciones de vivienda impulsadas por víctimas. En un lado, se ubica la organización Hubert Lanssiers, que agrupa a indultados por terrorismo; en el otro, la Asociación de Vivienda Nuevo Amanecer. Esta última surgió luego de un acuerdo entre el Estado y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto que incluyó medidas de reparación.²¹ La Casa de la Memoria nació como una forma de reparación simbólica, que se materializa gracias a alianzas entre víctimas e instituciones civiles, y al liderazgo de sus dirigentes.

Los antecedentes remontan al 2002 cuando el Estado conformó la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones establecidas por la CIDH para responder a la demanda de reparación.²² A Nuevo Amanecer le correspondió la mitad del terreno separado para la reparación, pero solo 198 personas accedieron a la parcelación, quedando otras 287 personas en el aire (Jungbluth, 2021). El Estado no otorgó títulos de propiedad a los socios, tan solo un terreno árido sin condiciones mínimas de habitabilidad, ni servicios básicos. Tras años de desatención, entre 2006 y 2007, los socios tuvieron que “invadir su propio terreno”, ocuparlo, parcelarlo y asegurar la dotación de servicios para la titulación individual.²³ En 2011, la asociación logró registrarse formalmente y dividir los lotes, llegando a construir dos locales comunales gracias a la donación de empresas de la zona.

Durante esos años, la agenda de la asociación giró en torno al acceso de servicios básicos. Una vez alcanzado esto, tuvieron otras aspiraciones vinculadas a su condición de víctimas; entre ellas, la creación de un sitio de memoria para recordar a los desaparecidos y asesinados. En ese contexto, la asociación fue buscando a organizaciones en la zona para materializar esta idea.

El primer contacto fue con CESAL, una ONG internacional que realiza intervenciones en medio ambiente, movilidad humana y desarrollo económico local. CESAL planeaba construir una guardería para ayudar a las madres trabajadoras,

²¹ El 22 de febrero de 2001, el Estado peruano y la CIDH suscribieron un comunicado de prensa conjunto en el que el primero se compromete a ofrecer soluciones a 165 casos de violaciones a derechos humanos incluyendo desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y torturas durante el conflicto.

²² Decreto Supremo N° 005-2002-JUS.

²³ Gonzalo Quispe. Comunicación personal. Diciembre, 2020.



por lo que convocó a la Universidad de Ciencias y Artes de América Latina (UCAL) con la que habían realizado un trabajo previo.

Nuevo Amanecer fue seleccionada como población beneficiaria debido al trabajo colectivo de sus socios y al liderazgo de sus dirigentes, que demostraron capacidad para organizarse y compromiso con la intervención. El recojo de información comenzó en 2017 y permitió a CESAL y UCAL conocer a profundidad las necesidades y demandas de la asociación, entre ellas, que se reconociera su experiencia de violencia. De esta manera, la idea de la guardería fue mutando hacia un local comunal multiusos. Primero, se realizó un diagnóstico participativo y se construyó la estructura; luego de presentar la propuesta arquitectónica, se avanzó con la construcción. La UCAL proporcionó los materiales y la mano de obra de los estudiantes, mientras que la asociación aportó con faenas, recursos materiales y económicos. En diciembre de ese año, se inauguró el local comunal con un ambiente educativo y una cocina. Los socios llevaron fotos y recuerdos de sus familiares desaparecidos, reavivando la necesidad de conmemorar a las víctimas, motivando a CESAL y la UCAL a continuar con el proyecto.

En el segundo año, se realizó un nuevo proceso participativo para el levantamiento de necesidades que resultó más complejo pues reveló intereses heterogéneos. A diferencia de los vecinos de Hubert Lanssiers, en Nuevo Amanecer los socios son familiares de personas desaparecidas o víctimas indirectas que no viven en Lima, sino en otras regiones del país (Jungbluth, 2021). Además, no todos los ocupantes del asentamiento son miembros de la asociación o víctimas. Hay una distinción entre “titulares” y “cuidadores”. Los titulares son quienes recibieron un lote como parte de la reparación. Los cuidadores son designados por un titular para ocupar y cuidar el terreno, lo que de alguna forma les da derechos y obligaciones. Cuando se trató de decidir qué hacer en el segundo piso del local comunal, se produjeron los desencuentros.

Los titulares plantearon construir un espacio de memoria teniendo como referente el museo de la ANFASEP; los cuidadores, en cambio, no tenían interés en la memorialización. Por ello, en función de las relaciones de poder, donde los “titulares” tenían la mayoría, no se produjo ninguna negociación, sino la determinación de recordar como parte de la agenda de la asociación. Se impulsó el liderazgo de los dirigentes para sostener la idea original y comprometer a todos los residentes en las faenas.

Para fines de 2018, se terminó de construir la estructura principal. Un año después se realizaron talleres para definir los valores y el diseño, que incluyó una zona de memoria histórica, una de memoria individual y un espacio para reuniones. Se acordó colocar una línea de tiempo, a semejanza de la CVR, cintas con los nombres de las víctimas y fotografías de los desaparecidos. Finalmente,

en febrero de 2020, se inauguró la casa en una ceremonia con familiares y víctimas, autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del LUM, y representantes de la sociedad civil. La asociación quedó a cargo de la gestión, a la vez que se definió una comisión para completar la museografía y promover la visita del público. El confinamiento decretado por el gobierno debido a la pandemia del covid-19 paralizó las acciones.

La Casa de la Memoria Viva combina una acción mixta: su origen cruza la demanda de reparación a vivienda y el desarrollo. El proyecto de CESAL y UCAL motivó un proceso de diálogo que redefinió sus objetivos iniciales; el Estado no intervino y, aunque se cuestiona su falta de apoyo, la asociación valora mantener la gestión de forma autónoma pues se cuenta una verdad sin censuras en un contexto de polarización. Aun con un panorama adverso por la crisis pandémica, la casa ha sabido sostenerse mediante la construcción de redes con la sociedad civil y sobre todo en los liderazgos de Nuevo Amanecer, quienes pasaron de beneficiarios a sujetos activos del proceso para conseguir recursos y materiales, apropiarse del proyecto y organizar a la comunidad. En ese sentido, su principal reto está en consolidarse como eje central en el desarrollo de la comunidad.

Análisis

Aunque son los Estados los responsables del diseño e implementación de las medidas de justicia transicional, en el Perú, los procesos de memorialización han sido principalmente resultado del empuje y organización de emprendedores de memoria. Ello es notorio en el Museo de la ANFASEP y en la Casa de la Memoria de Nuevo Amanecer que, a pesar de ser gestados en un contexto de justicia transicional, tuvieron poca participación del Estado. En el caso del Yalpana Wasi, la demanda de las víctimas difícilmente se habría condensado en un espacio “oficial”, de no haber sido porque era la agenda personal del gobernador de turno —también víctima—, quien impulsó el sitio regional. Aunque la motivación fue distinta, en el presente, el lugar se ha convertido en un referente que cruza derechos y memoria en su localidad.

Ciertamente, la CMAN acompaña de algún modo las iniciativas de la sociedad civil, pero no ha logrado implementar una política integral que permita una articulación intersectorial y en múltiples niveles, inclusive dentro del propio Estado. Ello explica la proliferación de iniciativas de memorialización y promotores que no dialogan entre sí; enfrentan el silencio y el olvido y una existencia frágil. Una vez inaugurados los lugares, muchos son abandonados, algunos caen en deterioro y otros dejan de servir a sus propósitos originales, abriendo



interrogantes sobre si se trata de un uso ejemplar o uno literal de la memoria (Todorov, 2000) y qué tanto contribuye en la reconstrucción del tejido social y la superación del pasado traumático.

Para entender los procesos detrás de la creación y de la utilidad de los lugares físicos de memoria en el Perú es necesario entender el contexto de las batallas de memorias (Degregori, 2001), en las que se oponen, de un lado, una narrativa de salvación del conflicto, que coloca al Estado como la principal víctima de la violencia terrorista a la vez que a Fujimori y a las Fuerzas Armadas como los principales artífices de la derrota subversiva y de la pacificación y, de otro lado, una contramemoria que acentúa la experiencia de violencia de la población civil a causa de las organizaciones subversivas y del Estado, que reconoce sus demandas de justicia, verdad y reparación y cuya narrativa quedó plasmada en el informe de la CVR (Reátegui, 2010). Esta batalla de memorias se ha acentuado en un contexto de debilitamiento institucional, de polarización política crónica y de una corriente negacionista y de posverdad cada vez más fuerte que contradice, minimiza o justifica las graves violaciones durante el conflicto; un discurso cada vez enraizado en la opinión pública que proviene tanto de las Fuerzas Armadas como de las organizaciones subversivas. Esta disputa ha ocasionado ataques físicos a memoriales y agravios a actores que intentan hablar sobre el pasado reciente, especialmente al interior de escuelas y universidades (Jave, 2019). Los tres casos analizados encierran narrativas que parten de reconocer el relato construido por la CVR, pero enfatizan una narrativa propia y desde su lugar de enunciación, visibilizando las violaciones cometidas por el Estado y provocando una memoria “incómoda” en el contexto de negacionismo. Salvo la Casa de la Memoria de Nuevo Amanecer, las otras dos han sufrido los embates negacionistas de los grupos de poder al tener mayor visibilidad y estar insertas en circuitos económicos y sociales más amplios.

Lo central de nuestra discusión se refiere a la apropiación de los lugares, la utilidad y el rol de las víctimas y del Estado en su gestación y funcionamiento. Sobre lo primero hemos descrito el sinnúmero de monumentos, espacios públicos y privados que en Perú han desaparecido o de los procesos que activó, ello coincide con el escaso conocimiento de la población. En un sondeo de 2019, el 81% de encuestados desconocía las formas de conmemoración existentes en el país, aun cuando, por ejemplo, casi 70% consideraba que los lugares de memoria eran iniciativas importantes para abordar el problema (Instituto de Opinión Pública, 2019). La sociedad reconoce cierta importancia a la práctica de la memoria, pero no se encuentra información y mucho menos mecanismos para relacionarse. El museo de la ANFASEP es un ejemplo de ello. Su público lo componen estudiantes, turistas extranjeros y limeños; es decir, foráneos interesados en conocer la narrativa y apropiarse del espacio, lo que no pasa con la

comunidad regional. El Yalpana Wasi parece ir en el mismo sentido, con un ligero matiz: a falta de un interés extensivo de la ciudadanía de Junín, tampoco ha logrado convocar a las organizaciones de víctimas que siguen demandando mayor inclusión. Al constituirse como museos memoriales, parecen buscar su público en una ciudadanía global, fortaleciendo sus conexiones y reconocimientos con instituciones y visitantes internacionales o de la capital; esa ciudadanía global los conecta también con los grupos locales. Cuando se han visto amenazados, las víctimas han sido las primeras en defenderlos. En estos lugares, los visitantes buscan encontrar los sentidos del pasado reciente, pero también del presente: las desigualdades, las afectaciones ambientales, el valor del diálogo y la construcción de nuevas comunidades. La “perturbación empática” (Hite, 2016) es ese “valor agregado” de nuestra relación con los lugares de la memoria que incomoda y remece los horizontes de nuestra reflexión para llevarnos al cuestionamiento crítico de la realidad.

Esto nos conduce a plantear la utilidad de los lugares. Los casos estudiados exhiben una tensión entre la función pedagógica, que era entendida como una palanca para convocar a nuevas generaciones, y la función de conmemoración, pensada para brindar un reconocimiento y dignificación para las víctimas. Así ocurrió con el museo de la ANFASEP: desde su concepción las socias fundadoras buscaban recordar a sus familiares, mientras que las generaciones más jóvenes, impulsaban la construcción de un museo (Milton & Ulfe, 2011). Finalmente, han sido las socias las que han liderado y retenido la gestión del lugar —desarrollando, por ejemplo, formas de mediación testimonial—, lo que muestra esa doble utilidad, aun cuando su alcance no logre convocar a otras personas afectadas de la región, dado que el museo se encuentra en la capital de Ayacucho. En el Yalpana Wasi, encontramos una función híbrida: aunque su objetivo era conmemorar principalmente a las víctimas de la UNCP, su museografía ha logrado abarcar la experiencia de violencia de toda la región. Sin embargo, está pendiente ver si replica el patrón de la ANFASEP y del LUM en su audiencia o si se abre a otros públicos. La Casa de la Memoria, en cambio, parece ir por otro camino. El lugar tiene elementos de un museo memorial, pero no ha perdido de vista las necesidades de la comunidad y sus vecinos. Aquí la memoria dialoga más con aspectos como el desarrollo urbanístico local en una zona ubicada fuera de los circuitos turísticos económicos.

En tercer lugar, nos situamos frente a la participación en la gestación de las iniciativas. La memoria viva se construye en la interacción social y junto con el aprendizaje significativo que se genera con la integración de nuevos conocimientos a la estructura cognitiva y experiencial del sujeto que aprende a través de su historia de vida. Esos elementos forman un sentido pedagógico para hacer memoria (Londoño & Carvajal, 2015). Es cada vez más recurrente



la incorporación de un enfoque participativo en la gestación de los lugares de memoria, tanto para el reconocimiento, como para la utilidad y la legitimación. Pero ello no es suficiente para asegurar una alta apropiación o un sentido de pertenencia con el lugar. Es necesario pensar en la sostenibilidad como un mecanismo de gestión e inclusión, como se ha evidenciado en la experiencia de Nuevo Amanecer. Si bien fue CESAL la que propuso el proyecto en la zona, la idea mutó debido a las necesidades de los vecinos, gracias a la experiencia y agencia de los líderes de la asociación. Esto no siempre es replicable a otras zonas del país ni a otras organizaciones, pero queda como un aprendizaje para pensar nuevos sitios de memoria u otras formas de conmemoración.

Finalmente, aunque el Estado incorpora la memorialización como una reparación simbólica, queda como una declaración, sin lograr asumir un liderazgo, integrando las iniciativas, sean o no estatales. Un problema similar se observa en el LUM, que, aunque tiene como uno de sus objetivos fomentar el diálogo y la cooperación con otros lugares de memoria, su vinculación es superficial, sin entrar en diálogo con las narrativas, ni plantear medidas para la gestión de otros sitios. Una política de memoria debe tomar en consideración un marco estructural que permita una articulación de estas iniciativas, estatales y no estatales; acompañar y prestar asistencia técnica para la gestión y el fortalecimiento; generar capacidades pedagógicas en quienes asumen la tarea de emprender los sitios; promover espacios de interacción con públicos diversos y dotarlos de herramientas pedagógicas, entre otras acciones, que permitan fortalecer la apropiación, la sostenibilidad, la utilidad y el reconocimiento en toda la comunidad.

Conclusiones

En el Perú, los lugares físicos de memoria exceden el centenar, con características y fines muy diversos. Ello refleja la pluralidad de poblaciones y experiencias bajo la violencia, pero también la falta de una política de memoria que oriente la coexistencia de memorias y un uso ejemplar de estas. La mitad de los lugares ha apostado por la monumentalidad o la intervención en un espacio público por o de la mano de autoridades locales, pero con procesos superficiales o aislados de otras acciones de justicia transicional. El resultado es el desconocimiento total del estado situacional de los lugares, con la desaparición de varios de estos en el tiempo o con la transformación de sus diseños y fines.

El énfasis está en el impulso antes que en la utilidad y sostenibilidad, con un Estado que acompaña procesos, pero que implementa y gestiona poco; y con un espacio nacional —el LUM— que tiene iniciativa para dialogar con otros actores,

aunque sin una estrategia clara y de largo aliento. Existe una fuerte demanda y movilización por la memoria que no se condice con un marco institucional que les aporte lineamientos para fortalecer y dotar de sostenibilidad a sus propuestas. La permanencia de estos lugares depende de la solidez del proceso social detrás y de las estrategias de sus promotores por activar la memoria en el lugar. La estrategia más resaltante ha sido la inclusión del LUM y del Yalpana Wasi en el Sistema Nacional de Museos bajo la categoría de lugares de memoria. Sin embargo, se trata de dos iniciativas cuya gestión y financiamiento recae en el Estado, quedando incierto el destino de lugares cuya gestión es asumida por las víctimas u otros actores, aun cuando se trata de sitios emblemáticos como el museo de la ANFASEP.

Los tres casos muestran la importancia de llevar a cabo mecanismos de diálogo y de participación entre actores sociales, incluyendo la comunidad, las organizaciones sociales y las víctimas. En Ayacucho y en Lima, la trayectoria y capacidad de los colectivos de víctimas ha sido crucial para poner en marcha sus propuestas de memorialización y sostenerlas en el tiempo desde su misma apropiación. Aunque la Casa de la Memoria Viva es una iniciativa reciente cuyo despegue se truncó por la covid-19, el grado de apropiación de la organización y de la comunidad permite que el sitio tenga diferentes usos sin poner en riesgo el propósito de proyectar su narrativa de violencia. Mientras que en Junín, a pesar de no haberse promovido una participación tan horizontal y activa, los ataques que ha recibido el lugar y los intentos de cambiar sus fines sí fueron contrarrestados por las víctimas, pues hay una identificación y un sentido de representación.

Así, los lugares de memoria en el Perú no solo son escenarios de batallas entre narrativas por el pasado, sino de luchas por el reconocimiento. Las víctimas de la violencia demandan justicia, verdad, reparación y memoria al Estado y a la sociedad, pero ante todo ser reconocidos como ciudadanos. Las iniciativas examinadas son el reflejo de la búsqueda de autonomía, de una determinación a hablar por ellos mismos y ser representados mediante su propia agencia para promover un respeto de los derechos humanos y una vida más democrática.

Referencias

- Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2004). *Hatun Wllakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima.
- Degregori, C. (2014). *Heridas abiertas, derechos esquivos. Derechos humanos, memoria y Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: IEP.



- Degregori, C. (2001). *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos* (2ª ed.). Lima: IEP.
- Delgado Ponce, J. C. (2017). *Las sensaciones espaciales en el Lugar de la Memoria Chilca-Huancayo*. Tesis para optar al título de Arquitecta, Escuela Académico Profesional de Arquitectura, Universidad Continental, Huancayo, Perú. <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/3842>
- Feldman, J. (2012). Exhibiting conflict: History and politics at the Museo de la Memoria de ANFASEP in Ayacucho, Peru. *Anthropological Quarterly*, 85(2), 487-518. <https://doi.org/10.1353/anq.2012.0018>
- Hite, K. (2016). *Pedagogía crítica, perturbación empática, y la política de los encuentros en los espacios de memoria en Chile*. (Colección Signos de la Memoria). Santiago: Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. https://web.museodelamemoria.cl/wp-content/uploads/publicaciones/Signos_Katherine_Hite/
- Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2019). *Estado de la opinión pública. Enseñanza escolar y memoria de la historia reciente del Perú*. Lima. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169132>
- Jave, I. (2019). Memorias negadas. El proceso político de la justicia transicional en el Perú. En L. Vivanco & M. Johansson (Eds.), *Pasados contemporáneos. Acercamientos interdisciplinarios a los derechos humanos y las memorias en Perú y América Latina* (pp. 95-111). Madrid: Iberoamericana Vervuert. <https://doi.org/10.31819/9783964568465-008>
- Jave, I. (2017). *El Santuario de la memoria La Hoyada, Ayacucho: El proceso de diálogo y negociación en la construcción de un espacio de memoria*. (Cuaderno de Trabajo, núm. 44). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.
- Jungbluth, W. (2021). Diversas deficiencias y graves limitaciones. Políticas de reparación en vivienda y realidad de dos barrios de afectados y víctimas del conflicto armado interno en Lima. En I. Jave (Ed.), *La humillación y la urgencia. Políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 95-144). Lima: PUCP/IDEHPUCP.
- Ledgard, D., & Hibbett, A. (2020). Estrategias para una política pública de memoria: el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios de Memoria*, 7(13), 74-95. <https://ojs.ides.org.ar/index.php/Clepsidra/article/view/309>

- Ledgard, D., Hibbett, A., & De la Jara, B. (2018). *Retos y estrategias para una política pública de memoria: el proyecto Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM)*. Lima: PUCP.
- Londoño, J., & Carvajal, J. (2015). Pedagogías para la memoria histórica: reflexiones y consideraciones para un proceso de innovación en el aula. *Ciudad Paz-ando*, 8(1), 124-141. <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2015.1.a07>
- Milton, C. (2014). *Art from a fractured past. Memory and truth-telling in post-Shining Path Peru*. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822377467>
- Milton, C., & Ulfe, M. (2011). Promoting Peru. Tourism and post-conflict memory. En K. Bilbija & L. Payne (Eds.), *Accounting for violence. Marketing memory in Latin America* (pp. 207-233). Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822394327-008>
- Nora, P. (1989). Between Memory and History. Les Lieux de Mémoire. *Representations*, 26, 7-24. <https://doi.org/10.2307/2928520>
- Quinteros, V. (2012). Diagnóstico sobre memoriales públicos y reparación de víctimas de desaparición forzada. En V. Quinteros (Ed.), *Temas de derecho penal y violación de derechos humanos* (pp. 77-96). Lima: IDEHPUCP/PNUD.
- Reátegui, F. (Coord.). (2010). *Los sitios de memoria. Procesos sociales de la conmemoración en el Perú*. Lima: IDEHPUCP/KAS.
- Robin Azevedo, V. (2021). Antígona en Comas: Administrar difuntos incómodos o las paradojas de las reparaciones posconflicto. En R. Bedoya, D. Delacroix, V. Robin Azevedo, & T. Romero (Coords.), *La violencia que no cesa. Huellas y persistencias del conflicto armado en el Perú contemporáneo* (pp. 97-120). Lima: Punto Cardinal.
- Saona, M. (2017). *Los mecanismos de la memoria. Recordar la violencia en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786123172947>
- Sastre, C. (2016). Así fue cómo pasó. Nadie nos ha contado. Análisis de artefactos visuales del museo “Para que no se repita” de ANFASEP de la ciudad de Ayacucho. *Memoria y Sociedad*, 20(40), 26-42. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoy sociedad/article/view/15701>
- Sastre, C., & Ulfe, M. (2022). Debates museográficos en la era del negacionismo y la posverdad: dos casos peruanos. *Critical Reviews on Latin American Research*, 10(1), 72-84.



- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (SE-CMAN). (2013). *Lineamientos generales del programa de reparaciones simbólicas*. Lima. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2824588-lineamientos-generales-del-programa-simbolica>
- Sodaro, A. (2018). *Exhibiting atrocity: Memorial museums and the politics of past violence*. New Jersey: Rutgers University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1v2xskk>
- Soto, H. (Coord.). (2015). *¿Hasta cuándo tu silencio? Testimonios de dolor y coraje*. Ayacucho: ANFASEP/GIZ.
- Todorov, T. (2000). *Los abusos de la memoria*. Barcelona: Paidós.
- Villasante, M. (2014). *Se inauguró el Lugar de la Memoria en Junín*. [Boletín]. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/se-inaugura-el-lugar-de-la-memoria-en-junin/>

La masacre de San Fernando: performatización moral de la violencia

The San Fernando Massacre: Moral Performatization of Violence

Andrés Rincón Morera*

 Artículos

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-011-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-011-2025)

Recibido: 3 de septiembre de 2023

Aceptado: 15 de agosto de 2024

Resumen

Con base en la teoría de la esfera civil y la pragmática cultural, el artículo propone un modelo para comprender cómo la masacre de San Fernando fue configurada como un hecho socialmente significativo en México. Empíricamente, se aborda el proceso performativo con que este evento se posicionó en la opinión pública, analizando cómo, mediando el despliegue excesivo de fuerza, los hechos catalogados como violencia son producidos y reproducidos simbólicamente como manifestaciones transgresoras y problematizadoras de los constructos morales considerados centrales para un núcleo social. Analíticamente, se ofrece un marco comprensivo para identificar el proceso con el que este tipo de manifestaciones se cristalizan en problemas públicos de tipo moral, y condensan múltiples imputaciones acusatorias entrecruzadas ancladas en códigos civiles y no civiles, para ser etiquetadas de hechos conmocionantes, traumáticos y/o dramáticos.

Palabras clave: masacre de San Fernando, teoría de la esfera civil, pragmática cultural, estudios sobre migraciones, performance moral, violencia, migrantes.

Abstract

Based on the main postulates of the civil sphere theory and cultural pragmatics, a model of analysis is proposed to understand the way in which the San Fernando massacre has come to be configured as a socially significant event in Mexico. Empirically, it addresses the performative process through which it was positioned in public opinion, analyzing the way in which, through the excessive deployment of force, the events categorized as violence are symbolically configured as transgressive and problematizing manifestations of those moral constructs considered central to a social nucleus. Analytically, a comprehensive framework is offered to identify the process through which this type of social manifestations are crystallized as public problems of a moral nature, condensing multiple intertwined accusatory imputations anchored in civil and non-civil codes, becoming labeled as shocking, traumatic and/or dramatic events.

Keywords: San Fernando massacre, civil sphere theory, cultural pragmatics, migration studies, moral performance, violence.

* Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) | andrinconm@unal.edu.co | <https://orcid.org/0000-0003-4874-3076>

Introducción

A finales de agosto de 2010 se conoció la masacre contra 72 personas migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, una entidad de la frontera norte de México. Las víctimas, objeto de graves violaciones contra los derechos humanos (DDHH), provenían de países disímiles: India (1), Brasil (3), Ecuador (5), Guatemala (13), El Salvador (14) y Honduras (24), además de un conjunto de personas que aún no habían sido plenamente identificadas (*Infobae*, 2021). El grupo se conformaba de 58 hombres y 14 mujeres (Woldenberg, 2010). Presuntamente, retenidos ilegalmente por parte de comandos armados de los Zetas, se les había torturado para luego ser asesinados con violencia extrema; sus despojos mortales fueron abandonados en una construcción en las inmediaciones de una zona donde poco después se hallarían diversas fosas clandestinas (Gándara, 2020). Su localización se habría dado gracias a información de un joven migrante ecuatoriano que, fingiendo su muerte, había logrado sobrevivir (BBC, 2014).

Aun cuando no existe certeza absoluta sobre el modo de operación, se conocen algunos elementos recurrentes asociados. Primero, móviles afincados en la intersección de múltiples factores: dificultades y/o imposibilidad de pago ante las altas exigencias económicas para la liberación; negativa y/o incomodidad manifiesta para ceder ante las presiones de desempeñarse en favor del actor criminal, e intencionalidad de neutralización de personas consideradas como sospechosas por su probable enrolamiento con la organización antagonista, el Cártel del Golfo (Loret de Mola, 2018; Martínez, 2016).¹ Segundo: despliegue público de manifestaciones excesivas con el fin de garantizar su hegemonía en territorios configurados estratégicamente, así como de enviar un mensaje disuasor y amenazante contra expresiones consideradas rivales (BBC, 2014). Tercero: uso extremo de la fuerza manifiesto en actos de tortura, y en violencias sexuales y de género que se plasmaron en acceso carnal violento, entre otras modalidades (*Vanguardia MX*, 2016). Finalmente, implementación de una práctica sistemática de utilización de fosas clandestinas como recurso primario para la desaparición de las víctimas y/o cualquier material probatorio, lo que resultó en la localización de 47 fosas con 193 cadáveres el 1 de abril de 2011 (*Expreso*, 2017).

¹ Martín Omar Estrada Luna, alias “El Kilo”, fue señalado como el autor material tras una orden expresa de Édgar Huerta Montiel, “El Wache”, jefe de plaza en San Fernando (*Expansión*, 2011). Todo con el beneplácito de Salvador Alfonso Martínez Escobedo, “La Ardilla”, líder regional de los Zetas en Tamaulipas (Loret de Mola, 2018).

Tiempo después, el suceso pasó a configurarse simbólicamente en la opinión pública bajo dos tipologías sociales recurrentes: “emblemático” (Martínez, 2016) y “conmocionante” (Bartolomé, 2010).² Se le presentó como un reflejo de la violencia generalizada y las graves violaciones a los derechos humanos derivadas de la “guerra contra el narco”, y como un despliegue excesivo de las organizaciones criminales, ejemplificado, entre otros, por la masacre de Allende y el caso Ayotzinapa (*Vanguardia MX*, 2019; *Infobae*, 2020). De igual forma, los hechos de San Fernando pasaron a simbolizarse como un referente primario y polivalente para encuadrar diversas victimizaciones sufridas por los migrantes en México, tales como las masacres de Cadereyta, Güémez y Camargo (Martínez, 2016). Estos graves acontecimientos incluían el deceso de 40 personas en un centro del Instituto Nacional de Migración (INM) en Ciudad Juárez en 2023 (Tello, 2023), lo cual fue central para el impulso de reformas en la política migratoria mexicana (*Gaceta del Senado*, 2020). En otras palabras, la construcción simbólica de la masacre de San Fernando consolidada a lo largo del tiempo, la ha transformado en un referente para interpretar y comprender las graves violaciones contra la población migrante.

Al mismo tiempo, se ha señalado que este caso no provocó ni ha generado la “oleada de indignación” de otros eventos (Molina, 2014). Tampoco ha desencadenado un volumen significativo de reflexiones en la opinión pública (Osorno, 2011) ni en el ámbito académico, a diferencia del caso Ayotzinapa. Esto es notable a pesar de la presión constante de las víctimas indirectas y las organizaciones que las acompañan (Hernández, 2020), de las recomendaciones y seguimientos de organismos de derechos humanos (CNDH, 2019), y de su configuración como un hito de memoria que se refleja en la instalación de antimonumentos, la difusión mediática internacional y las demandas públicas ampliamente difundidas en torno a la recomposición de la investigación ministerial (Gándara, 2020). Este contraste delimita la pregunta que guía el presente artículo: ¿cómo es que, en medio de una circulación pública restringida, la masacre de San Fernando ha llegado a configurarse simbólicamente como un caso “emblemático” y “conmocionante” en la opinión pública mexicana? Y, específicamente, ¿cómo ha logrado constituirse en un referente de significado de las problemáticas de derechos humanos asociadas a la migración en México?

Para abordar este cuestionamiento, este texto se estructura en tres grandes apartados: primero, se explicita el marco problematizador; segundo, se introduce el enfoque analítico y metodológico; y tercero, se aborda la configuración simbólica y narrativa de los hechos de San Fernando.

² Esta acepción ha sido producida y reproducida desde enfoques académicos advirtiendo que es un indicio de la “devastación producida por el terror” y del costo humano implicado (Peralta, 2020).



Marco problematizador y de debate

A nivel internacional, varios enfoques componen el campo analítico sobre la violencia contra las poblaciones migrantes. En un primer conjunto, destaca la configuración contextual en los países de recepción que advierte sobre los entramados sociales y culturales que propician las victimizaciones. Algunos estudios han realzado las nociones de xenofobia, estereotipo y racismo aludiendo a la construcción de un “otro” que, en ciertas transiciones políticas, pasaría a ser tratado como una amenaza para el orden social (Khan, 2019). Otros análisis han enfatizado en la relación entre los procesos migratorios, las condiciones de movilidad y su incidencia en el aumento de vulnerabilidades diferenciales basadas en género, raza, clase y lugar de origen (Soria-Escalante *et al.*, 2022); en este caso se observa la relación que se ha establecido entre migración y amplificación de violencias interpersonales contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y las personas LGBTTIQ+, así como contra las masculinidades marginadas subalternas atadas a estigmas y exclusiones (Cook Heffron, 2019; Bhagat, 2020; Alessi *et al.*, 2021), mismas que, como en los hechos de San Fernando, se supeditan a la configuración de una narrativa corporal hegemónica, violenta y patriarcal personificada en los victimarios (Cuen, 2018).

En este punto es importante destacar que pocas aproximaciones han abordado la configuración simbólica de estos eventos en la opinión pública. La masacre de San Fernando se encuadra en esta ausencia. Las pocas reflexiones al respecto han señalado que, a diferencia de Ayotzinapa, no logró conectar con la matanza de Tlatelolco, uno de los capítulos más importantes de la historia reciente de México, limitando la solidaridad con la minoría victimizada (los estudiantes) y matizando el rechazo contra los presuntos responsables (la élite política) (Molina, 2014).

En un segundo grupo de literatura, se encuentran los enfoques que han priorizado la comprensión sobre los factores de riesgo asociados a cambios restrictivos en las políticas migratorias contemporáneas, a su incidencia en el aumento de la precarización de las poblaciones migrantes, y a sus efectos adversos a raíz de la creciente ilegalización y criminalización de los flujos migratorios (Bustillo & Mares, 2016), de los que algunos son el uso de rutas cada vez más peligrosas, la “sofisticación” utilizada por las organizaciones traficantes de personas para evadir los controles institucionales, y la mayor incursión de agentes estatales en tales victimizaciones dada la inexistencia de medidas que contrarresten los altos márgenes de impunidad y corrupción (Boon-Kuo, 2018).

Esta aproximación posee una fuerte difusión en México y Centroamérica (Gentry, 2021), contextos donde se enfatiza en el factor potenciador de los controles territoriales ejercidos por las organizaciones criminales y el

tráfico ilegal de estupefacientes en las dinámicas de movilidad irregular de amplios segmentos humanos (Massey *et al.*, 2021). La masacre de San Fernando se ha interpretado bajo estos parámetros fundamentales (Aguayo, 2016), concibiéndola como resultado de un patrón generalizado de terror estatal y paraestatal encuadrado en un paradigma represivo de la migración (Pérez-Bustillo, 2020).

En un tercer conjunto de estudios se ubican los que priorizan un enfoque transnacional. Algunos advierten sobre los encadenamientos de victimizaciones en contextos de intensa explotación, lo que se manifiesta en las modalidades de trata de personas, y que atravesarían un *continuum* de violencias entre los lugares de origen, paso y recepción (Acharya & Behera, 2022). Otros, de forma convergente, enfatizan en la configuración de contextos que estarían alimentados por redes ampliadas de corrupción, así como de complejas interacciones entre expresiones crimino-delinuenciales (Martínez, 2014).

Concomitantemente, se ha advertido sobre la existencia de mecanismos ampliados de violencia y coerción que operarían como catalizadores orientados a la extracción de valor social y económico de la población migrante en un contexto de intensas disputas territoriales y dinámicas capitalistas legales e ilegales (Araya, 2020). Los hechos de San Fernando se han abordado en una perspectiva similar, explicándolos como producto de una trama de “gubernamentalidad necropolítica” ejercida por un “gobierno privado indirecto” transnacional —combinación de ejércitos particulares y agentes estatales— y que se desenvolvería en un trasfondo de redes de colusión y altos márgenes de impunidad y explotación (Varela Huerta, 2017).

Parafraseando a Misse (2016), cabe argumentar que hay una serie de sesgos en estas aproximaciones respecto a lo que se entiende por “violencia” de modo que, según el recorte del objeto, se da relevancia a una dimensión de análisis, pero se deja tras de escena aspectos sustanciales de interpretación. En los enfoques en los que se enfatiza la dimensión estructural, el sujeto se desvanece y la acción se entiende apenas como una variable dependiente. En contraste, cuando se prioriza la dimensión relacional y subjetiva, el orden se disipa, sin la posibilidad de comprender las tramas socioculturales en que se involucra la agencia de los actores y la manera en que estos recrean, a la vez que reproducen y son reproducidos socialmente por las manifestaciones catalogadas como violencia. En otras palabras y para aportar al fortalecimiento de este campo de análisis, se afirma que los hechos clasificados como “violencia” no pueden entenderse como una variable dependiente del contexto, ni como un producto exclusivo de la acción racional de los actores. Por ello, a continuación se delinea un enfoque interpretativo buscando aportar a la comprensión sobre la inserción social de las manifestaciones en cuestión.



Parámetros teórico-metodológicos centrales

En primer lugar, se propone la relevancia de analizar los actos de violencia mediante estudios de caso en profundidad, adoptando una perspectiva cultural³ que permita problematizar las dinámicas por las que ciertos hechos se vuelven protagónicos en la opinión pública. Para tal fin, se introduce la noción de *hecho socialmente significativo*, inspirada en los trabajos de Mauss (2009) y Alexander (2006a). Esta aproximación alude a que hay expresiones sociales y culturales cuya configuración simbólica y narrativa problematiza en la opinión pública valores concebidos como centrales en la esfera civil y en las esferas no civiles. Estas manifestaciones condensan y movilizan significados polisémicos y valoraciones morales en conflicto, hasta concretarse, en el ámbito comunicativo de la esfera civil y de esferas no civiles, como problemas de carácter moral. Así, se les etiqueta de hechos conmocionantes, traumáticos y dramáticos, a la vez que se les rodea de externalidades culturales que los moldean como referentes centrales de significado; es de esta forma que se configuran simbólicamente como una imagen narrada y problematizada de la sociedad.

En segundo lugar, anclado en la pragmática cultural (Alexander, 2006a), se propone que la configuración de ciertas victimizaciones como hechos socialmente significativos surge de una performatización moral. Como cualquier otro performance social, estas situaciones constituyen un drama social en el que se despliegan y confrontan diversos códigos culturales (Alexander, 2006a). En este contexto, el performance se entiende como “una ocasión en la que, como cultura o sociedad, nos reflejamos y definimos, dramatizamos nuestros mitos colectivos y nuestra historia” (MacAloon, 1984). Este proceso implica que los actores, individual o colectivamente, despliegan para los demás el significado de su situación social, de forma consciente o inconsciente (Alexander, 2006a). Asimismo, la especificidad de estas victimizaciones se deriva de un proceso simbólico y narrativo donde, mediando el despliegue excesivo de fuerza, se configuran simbólicamente como manifestaciones transgresoras y problematizadoras de los constructos morales asumidos como centrales para un núcleo social (Tognato, 2015). Esto impacta en el ethos —la dimensión evaluativa de la moral— y en la cosmovisión —la visión del mundo proporcionada por dicha moral— (Geertz, 2017).

Lo anterior supone comprender la relación entre los modos de representación simbólica y la verosimilitud de un performance social; dimensiones

³ Perspectiva inspirada en Geertz, (2017, pp. 35-37) y que, en un enfoque ampliado, busca aportar a un desarrollo hermenéutico de lo particular en relación con la configuración general en que se encuadran los hechos analizados (Alexander & Smith, 2003).

analíticas fundamentales para comprender si un performance se percibe como auténtico o inauténtico por las audiencias (Alexander, 2006a, p. 6). La credibilidad de un performance depende tanto de un fenómeno de extensión cultural (la integración efectiva de matrices culturales y guiones emergentes escenificados a través de la acción), como de la identificación psicológica (el grado en que una audiencia se convence de la autenticidad del performance mediante su identificación con los actores y los significados desplegados) (Alexander, 2006a, pp. 29, 59). En este marco, siguiendo a Tognato (2015), la propuesta es analizar la forma en que los hechos catalogados como violencia configuran un conjunto situacional complejo, que moviliza valoraciones morales contrastantes y en disputa. Se busca comprender las imputaciones sociales asociadas a tales manifestaciones, considerando los actores, las audiencias, la puesta en escena, los medios de producción simbólica, y las formas de poder social vinculadas con la circulación de la opinión pública a través de distintas mediaciones.

En tercer lugar, se asume que la configuración de las imputaciones puede interpretarse a la luz de los principios generales de la teoría de la esfera civil.⁴ Desde esta perspectiva, el código simbólico de la esfera civil se concibe como un conjunto de estructuras binarias, configuradas en torno a la demanda de inclusión y codificadas a partir de diferentes narrativas sobre justicia y libertad que se agrupan bajo la etiqueta de lo civil. Al mismo tiempo, este código determina lo que debe ser excluido, simbolizado como lo anticivil (Alexander, 2006b, p. 34). Esta estructura se articula en tres niveles, lo que requiere una perspectiva metodológica que combine el análisis sistemático de sus contenidos semánticos con su puesta en escena. En este sentido, los motivos de los actores se estructuran en torno a la antinomia entre cualidades imputadas como civiles-sagradas: activismo, autonomía, racionalidad, razonabilidad, calma, control, realismo y cordura, y las asociadas con la anticivilidad: pasividad, dependencia, irracionalidad, histeria, excitabilidad, salvajismo-pasional, distorsión y locura. En cuanto a las relaciones sociales, se postula que las personas motivadas democráticamente serán percibidas como capaces de “formar relaciones sociales abiertas más que secretas” (Alexander, 2006b, p. 58). Finalmente, se plantea que cuando los motivos y las relaciones son considerados irracionales y marcados por la desconfianza, es probable que las instituciones resultantes sean interpretadas como productos de la arbitrariedad (Alexander, 2006b, p. 58).

⁴ La esfera civil constituye una dimensión social y simbólica cuya centralidad deviene del conjunto de estructuras de sentimientos, simbólicas e institucionales (regulativas y comunicativas) cifradas en el ideal de la solidaridad social universal (Alexander, 2006b, pp. 3-4, 34, 70). Las esferas no civiles configuran ámbitos sociales a partir de solidaridades restringidas que se constituyen en función de membresías específicas, procesos particulares de inclusión-exclusión y códigos simbólicos concretos.



En el ámbito de lo social, la esfera civil establece interacciones complejas con esferas no civiles, lo que genera disputas y contrastes entre discursos de membresía basados en el código de la esfera civil y los anclados en códigos no civiles (Alexander & Tognato, 2018; Baiocchi, 2006).⁵ En el contexto mexicano, y específicamente para el caso que nos ocupa, estas construcciones narrativas están mediadas por un discurso civil configurado a partir de la Revolución mexicana y los subsiguientes procesos de liberalización política (Arteaga & Arzuaga, 2018). Esta narrativa civil se entrelaza con una construcción simbólica patrimonialista, de carácter no civil, que surge al amparo de un régimen político corporativista y autoritario (Arteaga & Arzuaga, 2018, pp. 19-23). Este conjunto discursivo se asienta en el despliegue de un poder simbólico donde la autoridad y la jerarquía se sacralizan en la figura presidencial, la cual se percibe como el eje de la consolidación moral del poder (Arteaga & Arzuaga, 2018).

Desde la perspectiva teórico-metodológica adoptada en este artículo, se asume que la unidad de análisis central está constituida por la opinión pública. Una mediación sociocultural compuesta por diferentes esferas de circulación textual, discursiva y simbólica que, a su vez, condensa múltiples disputas valorativas sobre los hechos en cuestión (Alexander, 2006b). Por tanto, se sistematizaron en Atlas.ti las narrativas y construcciones simbólicas de más de 220 columnas de opinión halladas en diferentes espacios y editoriales de diferentes medios digitales noticiosos de México producidas entre agosto de 2010 y diciembre de 2022. Entre otros, se encuentran *El Universal*, *Reforma*, *Aristegui Noticias*, *Milenio*, *Animal Político* y *La Jornada*, dada su variabilidad en materia de posiciones ideopolíticas en sus columnistas.⁶

Aproximación empírica: la masacre de San Fernando como un hecho socialmente significativo

A partir de lo expuesto, este artículo presenta un argumento central: la circulación pública acotada y la configuración de la masacre de san Fernando como un caso “emblemático” y “conmocionante” en la opinión pública son manifestaciones

⁵ Es decir, bajo distintos tipos de regímenes políticos se constituyen diferentes tipos de esfera civil. Esto incide en la construcción de modos diferenciados de construcción de la solidaridad universal, pero no la desaparición de las formas de su estructuración (Khosrokhavar, 2015).

⁶ Tal como afirman Arteaga & Arzuaga (2018), en estos medios las columnas de opinión representan un espectro amplio de posiciones entreveradas que pueden orientar líneas ideológicas de pensamiento de diverso tipo, aunque con tendencias, en apariencia, claras: conservadoras (*Milenio* y *Reforma*), liberales (*Aristegui Noticias* y *El Universal*) y de izquierda (*La Jornada*). Todo lo cual hace posible ubicar diferentes perspectivas interpretativas y de opinión.

de la producción y reproducción simbólica y narrativa de este evento como un hecho socialmente significativo. Esta dinámica surge de una performatización moral desarrollada en el ámbito comunicativo de la esfera civil, donde la interpretación de esos acontecimientos ha propiciado profundas problematizaciones en torno al entramado socioinstitucional mexicano, el contexto migratorio, el aparato estatal, sus dirigentes y élites, así como sobre las causas y efectos de la violencia en los destinos de la nación y la ciudadanía.⁷

La simbolización de dicho acontecimiento ha dinamizado un espacio también simbólico en el que circulan múltiples imputaciones entrecruzadas, articulando dos tipos de discursividades contrastantes. Por un lado, las alineadas con una perspectiva civil que problematiza la inserción de graves violaciones a los derechos humanos, atribuyéndolas sobre todo a un profundo fallo estatal que se manifiesta como altos niveles de corrupción, impunidad generalizada, escaso control territorial y el tratamiento criminal de las migraciones. Todo lo cual, se imputa, ha operado en un contexto de avance y consolidación de organizaciones criminales, así como del debilitamiento de las autoridades y de la figura presidencial. Estas imputaciones reflejan un antagonismo profundo con las promesas de construcción de un Estado de derecho autónomo y democrático, promesas que se remontan a la Revolución mexicana y la transición democrática. Por otro lado, emergen discursos basados en códigos simbólicos no civiles, donde se cuestionan los cimientos del universo moral mexicano, señalando la existencia de tendencias de descomposición social y de una profunda inmoralidad en las élites políticas.

Encuadre narrativo y simbólico del caso

En un primer momento, la configuración simbólica de la masacre de San Fernando, así como su producción y reproducción en la opinión pública, partió de un proceso de simplificación narrativa dicotómica: en un extremo, enfatizando en los aspectos de transgresión delictiva de la norma legalmente instituida, nacional e internacionalmente, así como en las cualidades intrínsecas asociadas a la desprotección de los derechos de las poblaciones migrantes. Así, partiendo de una discursividad civil, se le caracterizó como un delito de “lesa humanidad” representativo de un sinnúmero de graves violaciones contra los DDHH (*Memoria y Verdad*, 2011), marco en que se asumió lo acontecido

⁷ Aspectos simbólicos producidos y reproducidos en cada conmemoración de la masacre, cuando se citan otros sucesos marcados por el exceso y, no menos importante, en determinaciones precisas relacionadas con los incumplimientos de las obligaciones estatales en materia de DDHH.



como parte de una dinámica sistemática y estructural de violencia orientada a la eliminación de diferentes sectores poblacionales, manifestación de un acto generalizado de responsabilidad estatal y/o que ha contado con su aquiescencia y que habría sido resultado de una compleja entremezcla de motivos sociales, económicos, raciales y/o culturales: “crimen genocida y crimen de Estado la masacre de migrantes” (Says, 2011).

En otro extremo, tal configuración del caso en cuestión pasó en años subsecuentes por distintas narrativas que procuraron acotarlo y dar cuenta de su especificidad. Por tanto, fue tipificado socialmente como un hecho de violencia exacerbada que destaca en una larga cadena de violaciones contra los derechos humanos en México. En consecuencia, se le ha narrado y simbolizado enfatizando en el exceso desplegado: la “mayor matanza” (*Animal Político*, 2011), la “peor masacre” (*El Universal*, 2015), y como “el peor crimen de los Zetas” (*Infobae*, 2020).⁸

En un segundo momento, destacan las construcciones simbólicas en las que se resaltan los efectos intrínsecos de su ocurrencia, encuadrando esa masacre como un hecho paradigmático de los problemas de la política migratoria mexicana y configurándolo narrativamente como un reflejo del riesgo aumentado de la movilización transfronteriza irregular. Asimismo, se le ha descrito como un encadenamiento de adversidades magnificadas en territorio mexicano (Woldenberg, 2010), y como perturbación profunda y abrupta de la frágil normalidad de la entidad federativa y el país que deja una impronta “conmocionante” (Bartolomé, 2010). Por otra parte, se le ha concebido como ejemplo del “dilema migratorio” mexicano: por un lado, endurecimiento de las políticas represivas que, dependientes de una política hemisférica estadounidense, habrían expuesto a la población migrante a mayores peligros. Por otro, simbolizaría una paradoja dado que se asume que relajar las medidas migratorias incentivaría mayores flujos poblacionales en medio de una situación estatal precaria en control territorial (Hope, 2021).

En un tercer momento, se ha construido simbólicamente al amparo de tramas argumentativas contrastantes y/o dicotómicas en las que se han entretverado aspectos del orden civil e imputaciones no civiles. Por ejemplo, se le ha caracterizado como un “siniestro crimen” (Woldenberg, 2010) o “un dolor infinito” (*Memoria y Verdad*, 2011). Estas dicotomías realzan su tipificación de contravención y de profunda transgresión maliciosa y triste con pérdidas humanas irreparables. Y también se han condensado las reacciones de aversión moral contra la magnitud, las cualidades de la violencia desplegada y sus efectos;

⁸ A diferencia de contextos como el colombiano (Blair, 2004), la noción de masacre no ha sido un objeto de disputa simbólica.

caracterizaciones sintomáticas donde el hecho es denotado como portador de incivildad, inhumanidad desbordada y temores paralizantes: “espeluznante”, “macabros”, “despiadado”, “atrocidad” y “barbarie”, entre otras (*Animal Político*, 2011; *El Imparcial*, 2011; *Expreso*, 2019).

Imputaciones anticiviles contra la institucionalidad

Por otra parte, la masacre de San Fernando ha concitado imputaciones normativas sobre el rol y efectividad de la institucionalidad mexicana sobre la defensa de los DDHH de la población en general, y de las personas migrantes en particular; mismas que se estructuraron como antagonistas de las alocuciones oficialistas relacionadas con el tema. Así, desde el ejecutivo nacional en funciones, Felipe Calderón, y desde otras autoridades, se avanzó en la configuración de una narrativa dicotómica en la que se estructuró una línea divisoria precisa: en un extremo, las fuerzas estatales del orden se interpretaron como aliadas de la población y, consecuentemente, como amigas. En el otro, se calificó a las organizaciones delictivas como antagónicas y nocivas para la sociedad: “son los que asaltan, roban y envenenan a los jóvenes” (*El Imparcial*, 2011). En otras palabras, los presuntos agentes perpetradores se concibieron desde el poder político como transgresores de la norma y el ordenamiento jurídico-institucional por la vía de su tipificación como delinquentes, en una perspectiva anticivil, y se les simbolizó desde una perspectiva no civil negativa: seres propensos a causar el mal contra sus congéneres, contrarios al ordenamiento social y moral.

Este tipo de argumentación, así como varias de las declaraciones dadas por los ejecutivos nacionales posteriores, han carecido de verosimilitud, y de una identificación psicológica. En otras palabras, todo parece indicar que el objetivo de este tipo de declaraciones, buscando generar un ambiente favorable en la opinión pública para limitar la imputación de responsabilidades en la institucionalidad de turno, no han logrado generar un escenario benévolo para las actuaciones estatales. En este marco, se han producido y reproducido las imputaciones anticiviles y no civiles negativas contra las mismas, sirviendo de marco referencial para leer e interpretar lo ocurrido, y de puente para ligarlo a otras victimizaciones cruentas dotándole de un soporte simbólico y narrativo para encuadrar su inscripción. Estas perspectivas, además, se han entrecruzado con imputaciones no civiles negativas contra las élites gobernantes y el sistema político que han liderado, un contraste narrativo que se plasmó en por lo menos cinco aspectos.

Primero, encuadrando el hecho en una lectura interpretativa nacional ampliada, caracterizando a las instituciones y el régimen político como manifestaciones



anticiviles donde se reproducirían diferentes violaciones contra los DDHH y se dificultaría la concreción de derechos (Dayán, 2020). Se ha imputado que todo esto ha sido dinamizado por la producción y reproducción de redes y mecanismos de colusión, corrupción y represión protagonizados, en gran medida, por funcionarios públicos, en particular por miembros de las fuerzas estatales de seguridad. Entre estos actores destacan las policías municipales, a las que se ha atribuido un papel activo en la retención ilegal de migrantes para entregarlos a organizaciones criminales (Molina, 2014). Imputaciones extensivas contra miembros del Instituto Nacional de Migración (INM), al que se le ha acusado de ser protagónico en la violación de los derechos de la población migrante: “una sucursal de Los Zetas” (Says, 2011).

De igual forma se ha imputado la configuración de un orden institucional de impunidad⁹ cuya diseminación facilitaría la reproducción de hechos violentos y delictivos (Crisis Group, 2016; Dayán, 2020). Se trata de un entramado donde resalta la ausencia de voluntad política en las élites gobernantes federales y locales, y la elusión intencionada de sus responsabilidades para esclarecer y erradicar las violaciones contra los DDHH (*La Jornada de Oriente*, 2013). Esta situación ha sido interpretada como una “deuda histórica” del Estado mexicano, en la cual existe una intencionalidad deliberada para obstaculizar la obtención de justicia: “sentaron las bases de la impunidad en el caso” (Gándara, 2020). Son imputaciones entremezcladas con dimensiones no civiles que han calificado la actitud institucional de “pecado” (Dittmar, 2017). Es decir, transgresiones morales contra preceptos considerados como sagrados para el funcionamiento socioinstitucional mexicano y de responsabilidad primaria con las víctimas.

Segundo, se ha señalado que existen políticas públicas anticiviles e inoperantes, portadoras de respuestas deficientes de cara a la migración, utilizadas falsamente por quienes gobiernan para simular resultados y del todo ineficaces frente a retos como la masacre de San Fernando. No en vano las determinaciones de ley al respecto se han catalogado como medidas desarticuladas y débiles (“deshilachadas”) (Woldenberg, 2010), y contradictorias, represivas e indignas, encubiertas por toda clase de promesas incumplidas y figuradas en una clara intencionalidad de instrumentalización política (Gebara, 2018). Así las cosas, se ha advertido sobre lo errado de no concebir la cuestión migratoria como un tema de seguridad pública o de no implementar medidas de preven-

⁹ Manifiesto en retrasos en la administración de justicia, investigación ministerial deficiente, cierre informativo, revictimización, violencia y difamación contra jueces y juezas, escasa autonomía del poder judicial, ausencia de un enfoque de corte macrocriminal y de coordinación institucional nacional e internacional, entre otros (Crisis Group, 2016; Dayán, 2020).

ción de cara a la desaparición y, sobre todo, contra la industria criminal del secuestro de migrantes a lo largo de las carreteras mexicanas (El Editor, 2019; *SinEmbargo MX*, 2021).

En tercer lugar, se ha señalado que hay una política institucional de opacidad, cerrazón y arbitrariedad estructurales, que habría permeado significativamente el caso en cuestión. Desde esta perspectiva, se ha valorado de modo negativo los constantes impedimentos impuestos a las víctimas indirectas por parte de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), que, a pesar de ligeras modificaciones, han continuado bajo la Fiscalía General de la República (FGR). Estos obstáculos han dificultado el acceso a las carpetas de investigación, han limitado la capacidad de actuación de la representación legal y han complicado los procesos de identificación forense (Delgadillo & Kraus, 2019).¹⁰ Esto se ha interpretado como una contradicción con la robusta institucionalidad en materia de acceso a la información en México (Pérez, 2013) y que se atribuye a una actitud antidemocrática y anticivil por parte de las autoridades, lo que se manifestaría en la ausencia de rendición de cuentas frente a las violaciones contra los DDHH: “no hablan los funcionarios” (Bartolomé, 2010).

En cuarto lugar, y en convergencia con el punto anterior, se han señalado graves afectaciones a la esfera comunicativa de la sociedad civil. Estas acciones se han interpretado como intentos deliberados de impedir el esclarecimiento de los hechos en la opinión pública y de imponer un cerco mediático desde el poder político. Es un marco en el que se ha atribuido un uso arbitrario del poder en desmedro de los derechos de la población para acceder a informaciones veraces y certeras cuando se trata de vulneraciones contra los DDHH. Se adujo entonces que los gobiernos federal y estatal habrían limitado la cobertura noticiosa del suceso con intencionalidad política y desplegando versiones oficiales marcadas por el secretismo, la homogeneización y profundas inconsistencias: “fueron encriptadas y contradictorias” (*Animal Político*, 2011; Delgadillo & Kraus, 2019). Por esta vía, la especificidad del caso se ha afinado argumentativamente en una trama de incertidumbre;¹¹ narrativa nodal extendida en los sexenios de Peña Nieto y López Obrador, realizando críticamente los incumplimientos respecto

¹⁰ Situación que ha puesto en escena una intensa disputa simbólica y argumentativa sobre la caracterización de los hechos: en un primer momento, el caso no fue calificado como una violación grave contra los DDHH, lo que facultó la reserva de información (*Animal Político*, 2011). Después, la reclasificación del caso por parte de la CNDH, y por las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Instituto Nacional de Transparencia, producto en parte de la presión de las víctimas indirectas, habría supuesto un avance parcial en el acceso a la información, pero pocos cambios en la procuración de justicia (*Proceso*, 2022).

¹¹ Un análisis pormenorizado sobre este cerco mediático se encuentra en Peralta (2020).



a las obligaciones estatales en materia de los derechos de verdad, justicia, reparación, memoria y no repetición (*Proceso*, 2022).¹²

Estas imputaciones se han entrecruzado con valoraciones no civiles negativas en contra de las autoridades, condensando múltiples construcciones simbólicas metafóricas a partir de las cuales se interpreta la masacre de San Fernando como resultado de una profunda alteración moral o espiritual inserta en la institucionalidad, misma que, personificada por partidos y gobernantes, se toma como una afrenta contra los ideales democráticos y las perspectivas de reparación civil figuradas en la Revolución mexicana. Se encuentran, por ejemplo, imputaciones de contagio para figurar la diseminación de actitudes desviadas, trastornadas y descontroladas que deformarían el buen funcionamiento estatal y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales: “Diversas enfermedades recorren México. Una de ellas es la impunidad, otra [...] la injusticia” (Delgadillo & Kraus, 2019). Otro tanto acontece con la utilización de recursos narrativos en los que se aduce la configuración de un entramado artificioso construido intencionalmente para ralentizar las reclamaciones de verdad y justicia, confundir a las víctimas y proteger a los responsables de delitos: “laberínticos caminos de la burocracia legal mexicana” (*Memoria y Verdad*, 2011).

Finalmente, las actuaciones de algunos organismos encargados de la protección de DDHH se han sometido a profundos cuestionamientos sobre su verosimilitud. Sobresale el rol desempeñado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Así las cosas, por una parte se esbozaron distintas imputaciones anticiviles contra el papel de las autoridades federales y locales a partir de la Recomendación 80/2013. Desde este lugar de enunciación, un sector de la opinión pública amplificó algunas conclusiones precisas denotando una actitud contraria al cumplimiento de las obligaciones estatales en lo que refiere a la promoción de los DDHH, entre las que se encontrarían: irregularidades y anomalías del procedimiento de investigación ministerial (pérdida de material probatorio, necropsias incompletas, deficiente seguimiento a los protocolos, entre otros), así como en la procuración de justicia (*El Mañana*, 2013).

En otro extremo, se han expresado críticas contra la Recomendación mencionada y contra el titular de la CNDH en su momento, Raúl Plascencia (2009-2014), imputándoles “lentitud” y una actitud “laxa frente a los abusos de autoridades”. Mientras que la Recomendación —emitida tres años después— ha sido calificada de “parcial”, “violatoria de los derechos humanos”,

¹² Imputaciones amplificadas en los intentos de vinculación al proceso judicial de la masacre contra la abogada Ana Lorena Delgadillo, la perito forense Marcela Doretti, integrante del Equipo Argentino de Antropología Forense, y la periodista Marcela Turati, quienes trabajaron por un tiempo en torno al caso, acompañando a las víctimas indirectas y/o denunciando la situación global implicada (Quid, 2023).

omisa de los testimonios de las víctimas indirectas y carente de una investigación profunda y sistemática para conocer la “verdad histórica” de los hechos (Torres, 2014; *Vanguardia MX*, 2015).¹³ Todo lo cual, se señala, habría configurado una investigación que omite “la posible responsabilidad del Estado por los hechos de la masacre”,¹⁴ y da paso a la valoración positiva de la promulgación de la Recomendación 23VG/2019 en la que se enfatizan las omisiones estatales generales y los de la CNDH en cuanto a la violencia contra migrantes (Zona Docs, 2019).

Un contexto migratorio y social cuestionado

La masacre de San Fernando sintetiza un cuestionamiento respecto a la naturaleza y configuración del contexto migratorio y de la esfera civil, marco en el que ha emergido un conjunto de metáforas entremezclando imputaciones anticiviles y no civiles con las que se ha caracterizado el escenario de ocurrencia de los hechos como una mediación contraria a la solidaridad.

Un eje de reflexión versa sobre un contraste marcado: primero, imputando la existencia de un contexto regional en el que se habrían agudizado las violaciones contra los DDHH como producto, entre otras cosas, de condiciones estructurales desiguales y un entorno social adverso: “la crisis de violencia se debió a la falta de trabajo, carencia de cultura y las pocas oportunidades” (*Expreso*, 2017). Segundo, advirtiendo que existe un contexto migratorio local marcado por una “crisis humanitaria” (Castillo Ramírez, 2017), constituido en una “tragedia” al amparo de la “complicidad oficial” y lleno de historias de “terror profundo” (Zermeño, 2011), escenario simbolizado como manifestación de contradicciones, peligros recurrentes y marcadas desigualdades internacionales al que le correspondería una experiencia en suelo mexicano plagada de penas, dolores, violencias e incertidumbres: “...el purgatorio” (Woldenberg, 2010).

En un segundo eje encontramos una serie de imputaciones contra el entramado social mexicano y tamaulipeco, advirtiendo sobre tendencias que minarían la construcción de solidaridades extendidas y facilitarían la violencia. Ellas estarían configuradas en función del encuadre interpretativo dado a la emergencia de determinados tipos de victimarios en su seno, así como a la producción, reproducción y repetición de excesos en su territorio. Así las cosas, se ha argumentado que este tipo de hechos habrían sido el resultado de dos aspectos:

¹³ Un análisis detallado en Morales Vega (2017).

¹⁴ Mostrada en la colusión con las policías locales, la complicidad con elementos de la policía de investigación e indicios de omisión y/o aquiescencia de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.



a) de un proceso de “descomposición política, social y moral” (IETD, 2014), es decir, la masacre de San Fernando se ha concebido como reflejo primario del deterioro y abandono de valores fundamentales, y de la desconfianza en las relaciones cotidianas; y b) como consecuencia de una inversión trascendente de la dimensión ética que debería orientar la vida en sociedad: “la pérdida absoluta de un sentido humano de justicia y de la vida” (Says, 2011).

Ahora bien, el entorno societal inmediato se ha configurado narrativa y simbólicamente a partir de un conjunto de narrativas dicotómicas: concibiendo a la población local como un ente marcado por la victimización y la violencia, pasivo y dependiente de una fuerza superior para su protección, no en vano se le ha caracterizado de “población olvidada por la justicia, por el Estado y por la sociedad” (Says, 2011). Mientras que la sociedad mexicana ha sido comprendida como una colectividad que se mueve entre la indignación perecedera, la impasibilidad, la ausencia de memoria y la atención selectiva. Así, se adujo estar ante una población con demostraciones de solidaridad restringida y limitada: “Se indignan, pero después se olvidan” (Molina, 2014). Configuración simbólica que, de hecho, contrasta con pocas narrativas en las que se haya destacado positivamente la dimensión civil de la población tamaulipeca para con las víctimas: “El llanto, la desesperación y el dolor se respiraban en el ambiente, pero también la solidaridad” (*Expreso*, 2019).

En un tercer eje, estas tensiones han constituido el pivote fundamental desde el cual se caracteriza al ámbito comunicativo de la esfera civil. Los medios de comunicación se han configurado simbólicamente como incapaces de sobreponerse al cerco informativo que habría operado por parte de las autoridades locales y federales para narrar la masacre (*Animal Político*, 2011). Pero también son percibidos como una realidad que se mueve entre la obligación de cubrir informativamente los hechos violentos y la intención de moldear la opinión pública procurando a la vez aumentar el consumo de sus contenidos (Molina, 2014). En otras palabras, este ámbito se construye narrativamente desde una óptica anticivil como un objeto pasible y dependiente del poder político, y como autoorientado por intereses particularistas y económicos en una clara ruptura con la construcción de mediaciones civiles informadas democráticamente.

La dimensión territorial reflexionada

En cuarto orden, el territorio ha sido objeto de imputaciones anticiviles y no civiles desde las que se ha procurado encuadrar la masacre de San Fernando. Por supuesto, sobre este municipio han convergido metáforas geográficas y

militares, e incluso otras traídas desde la física, para interpretar la configuración socioinstitucional adversa en que, se aduce, estaría inscrita la ocurrencia de violencias en ese lugar: “un paisaje lunar, vacío, donde no hay testigos” (*Animal Político*, 2011); un “municipio estratégico”, un “agujero negro de migrantes” (*El Heraldo de México*, 2019). Aproximaciones simbólicas que caracterizan a San Fernando en el abandono institucional, con dificultades para dar seguridad a sus habitantes y donde confluyen ventajas comparativas suficientes para alimentar el accionar delincencial.

Así, a San Fernando se le configura narrativamente como un municipio víctima de sujetos crueles que habrían “enterrado” la ingente economía local (pesca, producción de sorgo y explotación de hidrocarburos): “San Fernando, tierra arrasada” (Pastrana *et al.*, 2020). Todo lo cual habría dejado una marca indeleble sobre el pueblo y cuya magnitud de violencia y excesos solo serían comparables con Auschwitz, Chernobyl y Ruanda: “honda herida causada por los humanos más bárbaros” (*Expreso*, 2017). En otro extremo, es un escenario significado como un lugar donde la muerte y el dolor se habrían convertido en práctica recurrente y espectáculo consuetudinario: “a los hombres que secuestraban [...] los elegían para ponerlos a pelear entre sí en una especie de Coliseo” (*Expreso*, 2017). Caracterizaciones entremezcladas con valoraciones morales negativas imputando la existencia de un municipio condenado por la violencia y signado por el abandono de una fuerza purificadora superior capaz de erradicar el mal de su territorio: “pueblo maldito”, “el lugar de la muerte”, “pueblo atormentado”, “sinónimo de muerte” y “viva imagen de la barbarie”, entre otras (*Animal Político*, 2011; Says, 2011; *Expreso*, 2017; López, 2021).¹⁵

Asimismo, emergió y se posicionó un conjunto de imputaciones negativas en las cuales se tipificó al noroeste como un escenario de terror y a México como un país marcado por la diseminación ampliada y excesiva de la muerte, la violencia y el horror. En consecuencia, el país y la región han pasado a concebirse como territorio “peligroso” para las migraciones humanas cuya característica fundamental sería su pérdida de valores: donde se comercializa con la vida, una zona roja para migrantes y personas extranjeras y donde el tráfico ilegal de seres humanos es “un negocio lucrativo” para delincuentes y agentes institucionales corruptos (Fregoso, 2016; El Editor, 2019).

Es en este marco simbólico y narrativo en que la masacre de San Fernando ha puesto en escena la diseminación y utilización sistemática de fosas clandestinas por parte de los actores crimino-delincuenciales en la región aledaña a este municipio, en todo el estado y en entidades vecinas. Un hecho significado como

¹⁵ Apelativos que se han hecho extensivos a vialidades de la región donde recurrirían tanto la migración, como la circulación de mercancías legales e ilegales (*Expreso*, 2017).



“herida abierta” que evidencia las debilidades estatales históricas para garantizar el control institucional territorial: “no es [...] por generación espontánea; es una consecuencia de un proceso político” (Dittmar, 2017). Así las cosas, las fosas clandestinas de San Fernando (cuya exhumación final habría permitido la localización de 47 sitios de enterramiento y más de 193 cuerpos), se tomaron como fiel reflejo de las “orgías de terror” protagonizadas por los victimarios (*Animal Político*, 2011), y de prácticas en las que se habría retrocedido en el proceso civilizatorio e invertido toda clase de valores morales y sociales básicos: “obligaban a los más fuertes a golpear a los otros —con la esperanza de salvar la vida—” (*Expreso*, 2019).

Víctimas y victimarios: oposiciones simbólicas

Finalmente, el caso condensó oposiciones binarias centradas en la caracterización de los actores implicados. En esta trama argumentativa se imputa toda clase de excesos y desafueros a los victimarios, condensando y entremezclando múltiples imputaciones civiles y no civiles negativas que realzan su configuración como seres alejados de cualquier valor ético y con pocos escrúpulos. Se les caracteriza de agentes pasivos y dependientes de estructuras facciosas: atados a estructuras de mando y bajo la amenaza de violencias intragrupalas, compelidos a ejecutar órdenes a pesar de que ciertos hechos “pudieran confrontar su moral” (Hernández, 2020). Se les cataloga de individuos que se debaten entre la racionalidad violenta con apego a fines particulares mezquinos (“frío, calculado, sanguinario”) (Illaraza, 2020) y la irracionalidad cruenta gozosa imputada en el exceso: con trastorno de personalidad y emociones distorsionadas, deformados socialmente (*Infobae*, 2010), desviados (“psicópatas”) y salvajes (“de carácter explosivo”) (Sol, 2019).

Entre tanto, la organización presuntamente responsable se significó como una realidad antagonica para la sociedad: “no fueron gente de San Fernando, nuestra gente es buena” (*Expreso*, 2017). Una expresión propensa a infligir el mal (físico y moral), ejercer el poder desmedidamente y protagonizar actos brutales, desproporcionados y crueles para garantizar su matriz de acumulación ilegal: “una máquina de muerte”, aparato propiciatorio de “episodios trágicos” (*Vanguardia MX*, 2016) y la expresión delictiva portadora de mayor temor para la población migrante (Prado, 2012). Plano en el cual se destacó como protagonista de la instauración de nuevos despliegues violentos poco o nada vistos previamente en territorio mexicano: la propagación de una táctica de “terror civil”, férreo control territorial, secuestro extorsivo de migrantes elevado a una industria criminal y la implementación sistemática de una “estrategia de ani-

quilación” contra organizaciones antagónicas (*Vanguardia MX*, 2016; Gebara, 2018). Hecho que, se imputa, guardaría relación con la profesionalización de varios de sus miembros en labores castrenses (portadores de “una ideología militar sobre la muerte”), con su adiestramiento por parte de kaibiles (Hernández, 2020),¹⁶ y con su acoplamiento con agentes institucionales corruptos en todos los órdenes de gobierno (Molina, 2014).

La configuración simbólica de las víctimas, en buena medida, se ancló a una caracterización antagónica a la de sus victimarios. Acerca de ellas se abordó una serie de narrativas dicotómicas en las que, a la vez que han primado elementos civiles en su configuración, se han esbozado diferentes parámetros interpretativos que realzan su dimensión como personas inocentes sometidas a daños físicos y morales en medio de una situación altamente vulnerable (Delgadillo & Kraus, 2019). Por una parte se les ha caracterizado como seres doblemente victimizados: obligados a migrar en medio las profundas desigualdades económicas entre países (Woldenberg, 2010), y sujetos a la criminalización y los abusos perpetrados por organizaciones crimino-delincuenciales, y por funcionarios represivos y coludidos con el crimen: “transeúntes convertidos en una muestra del horror” (*Animal Político*, 2011). Por otro lado, se les ha pensado como seres inermes y pasibles ante el abuso de poder: minorías a las que les han violado sistemáticamente sus derechos (en su país y México), privados de libertades mínimas (“esclavos del narco”) (*Animal Político*, 2012), excluidas social y económicamente (Castillo Ramírez, 2017), marcadas por la incertidumbre, el anonimato, el olvido y la desprotección continuada: “El migrante es un muerto que atraviesa México, sin nombre y sin entierro” (Pastrana *et al.*, 2020).

A manera de cierre

El presente artículo ha procurado desarrollar una perspectiva analítica performativa para encuadrar la configuración simbólica de la masacre de San Fernando en la opinión pública mexicana, una aproximación escasamente implementada a nivel internacional en el estudio de la interrelación entre procesos migratorios y violencias. Ausencia que, desde nuestra perspectiva, pasa por alto la forma en que, episódicamente y por medio de múltiples disputas normativas, se configuran ciertos hechos como problemas públicos de tipo moral. Así, se ha soslayado el análisis sobre las dinámicas de su inserción sociocultural, la forma en que se condensan, vehiculizan y, a la vez, se someten a verosimilitud las

¹⁶ Refiere a un grupo élite del ejército de Guatemala sobre el que han recaído múltiples denuncias por violaciones contra los derechos humanos (Villamil, 2022).



diferentes representaciones simbólicas sobre su ocurrencia y la manera en que dinamiza una imagen dramatizada de la sociedad y las instituciones mediante un complejo entrecruzamiento de códigos simbólicos civiles y no civiles. Así, independientemente de su circulación pública acotada y menor que en casos como el de Ayotzinapa, su construcción simbólica ha posicionado la masacre de San Fernando como una manifestación transgresora y problematizadora de los constructos morales considerados centrales para diferentes sectores sociales en México, principalmente la dimensión sacralizada del poder reflejada en sus dimensiones civiles y no civiles.

La perspectiva aquí asumida considera que este proceso se entiende mejor desde la teoría de la esfera civil y la pragmática cultural, así como a través de sus ulteriores desarrollos en Latinoamérica (Alexander & Tognato, 2018). Desde este enfoque se infiere que dicha masacre es un hecho socialmente significativo. Todo lo cual está intrínsecamente relacionado con su performatización moral, una dimensión poco explorada para analizar sus contornos; un espacio simbólico donde se producen y recrean dinámicas socioculturales en las que se debaten sentidos contrastantes sobre la ocurrencia, verosimilitud, legitimidad y efectos sociales e institucionales del exceso, y su encuadre de ocurrencia contra las poblaciones migrantes. En este sentido, las acciones y arreglos sociales e institucionales son sometidos a escrutinio público tanto desde la perspectiva de la consistencia de sus actuaciones, como desde una perspectiva moral en la que se demarca la idealidad de los procesos y cualidades morales que deberían tener la sociedad y, fundamentalmente, el Estado de cara a las minorías y personas menos favorecidas, independientemente de su lugar de origen.

Todo lo anterior comporta implicaciones teóricas precisas. Primero, considerar las instituciones sociales como arenas que refractan significativamente los significados culturales (Alexander, 1997). Segundo, desplazar la pregunta por las causas y los efectos de la violencia hacia el cuestionamiento de su inserción social y cultural en diversas mediaciones sociales. Esto implica preguntarse por la forma en que los fenómenos tipificados como violencia son contruidos social y simbólicamente como hechos sociales significativos a partir de la presencia e intersección de múltiples códigos simbólicos (Arteaga & Arzuaga, 2017). Tercero, asumir que el mecanismo explicativo implícito se orienta por la comprensión de la forma en que diferentes hechos son producidos y recreados simbólicamente en el ámbito comunicativo de la esfera civil. Esto supone comprender que la función simbólica de estos relatos se encuentra en relación estrecha con el grado de percepción de las acciones perjudiciales como afectaciones contra el centro simbólico de la sociedad (Tognato, 2015). Finalmente, trabajar operativamente con una definición del

objeto de estudio que permita comprender que los hechos catalogados como violencia constituyen, esencialmente, gestos dramáticos que tienen lugar en el seno de sociedades diferenciadas. Es decir, se trata de entender cómo tales fenómenos son constituidos como actos performativos, comprendiendo las respuestas y significaciones morales o emocionales dadas por múltiples audiencias (Alexander, 2006a).

Referencias

- Acharya, A. K., & Behera, S. S. (2022). Trafficking of labor migrants and exposure to interpersonal violence: Evidence from India. *Violence: An International Journal*, 3(2), 218-237. <https://doi.org/10.1177/26330024231168901>
- Aguayo, S. (2016). *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011)*. El Colegio de México. <https://eneldesamparo.colmex.mx/>
- Alessi, E. J., Cheung, S., Kahn, S., & Yu, M. (2021). A scoping review of the experiences of violence and abuse among sexual and gender minority migrants across the migration trajectory. *Trauma, Violence, & Abuse*, 22(5), 1339-1355. <https://doi.org/10.1177/15248380211043892>
- Alexander, J. C. (2006a). Cultural pragmatics: Social performance between ritual and strategy. En B. Giesen, J. L. Mast, & J. C. Alexander (Eds.), *Social performance: Symbolic action, cultural pragmatics, and ritual* (pp. 29-90). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511616839.002>
- Alexander, J. C. (2006b). *The civil sphere*. Oxford University Press.
- Alexander, J. (1997). *Neofunctionalism and after: Collected readings*. John Wiley & Sons.
- Alexander, J. C., & Tognato, C. (2018). Introduction: For democracy in Latin America. En C. Tognato & J. C. Alexander (Eds.), *The civil sphere in Latin America* (pp. 1-16). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108685245.002>
- Alexander, J. C., & Smith, P. (2003). The strong program in cultural sociology: Elements of a structural hermeneutics. En J. C. Alexander (Ed.), *The meanings of social life: A cultural sociology* (pp. 11-26). Oxford University Press.
- Animal Político*. (2012, 31 de octubre). Esclavos del narco: Migrantes, la presa de caza. *Animal Político*. https://animalpolitico.com/2012/10/esclavos-del-narco-migrantes-la-presa-de-caza?wpmp_switcher=mobile&wpmp_tp=0



- Animal Político*. (2011, 24 de septiembre). Los misterios de la masacre de San Fernando. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/2011/09/los-misterios-de-la-masacre-de-san-fernando>
- Araya, S. S. (2020). Violence and value in the migratory passage through Central America: The Cadereyta massacre (2012) and the struggle to have the bodies returned. *Violence: An International Journal*, 1(2), 221-241. <https://doi.org/10.1177/2633002420970965>
- Arteaga, N., & Arzuaga, J. (2018). The civil sphere in Mexico: Between democracy and authoritarianism. En C. Tognato & J. C. Alexander (Eds.), *The civil sphere in Latin America* (pp. 19-38). Cambridge University Press.
- Arteaga, N., & Arzuaga, J. (2017). *Sociologías de la violencia: Estructuras, sujetos, interacciones y acción simbólica*. México: Flacso México.
- Baiocchi, G. (2006). The civilizing force of social movements: Corporate and liberal codes in Brazil's public sphere. *Sociological Theory*, 24(4), 285-311. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2006.00292.x>
- Bartolomé, F. (2010, 27 de agosto). La masacre de migrantes en San Fernando. *Reforma*, 10.
- Blair, E. (2004). Mucha sangre y poco sentido: La masacre. Por un análisis antropológico de la violencia. *Boletín de Antropología*, 18(35), 165-184. <https://doi.org/10.17533/udea.boan.6968>
- BBC. (2014, 29 de agosto). Así ocurrió la peor matanza de inmigrantes en México. *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140828_mexico_matanza_inmigrantes_centroamericanos_aniversario_jcps
- Bhagat, A. H. (2020). Queer necropolitics of forced migration: Cyclical violence in the African context. *Sexualities*, 23(3), 361-375. <https://doi.org/10.1177/1363460718797258>
- Boon-Kuo, L. (2018). *Policing undocumented migrants: Law, violence and responsibility*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315595337>
- Bustillo, C. P., & Mares, K. H. (2016). *Human rights, hegemony, and utopia in Latin America: Poverty, forced migration and resistance in Mexico and Colombia*. Brill. <https://doi.org/10.1163/9789004319776>
- Castillo Ramírez, G. (2017, 9 de agosto). Escenarios de crisis humanitaria, los migrantes centroamericanos en México. *Rebelión*. <https://rebellion.org/escenarios-de-crisis-humanitaria-los-migrantes-centroamericanos-en-mexico/>

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2019). *Recomendación por Violaciones Graves 23 VG/2019*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos-México. <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-por-violaciones-graves-23-vg2019>
- Cook Heffron, L. (2019). “Salía de uno y me metí en otro”: Exploring the migration-violence nexus among Central American women. *Violence Against Women*, 25(6), 677-702. <https://doi.org/10.1177/1077801218797473>
- Crisis Group. (2016, 28 de julio). *Presa fácil: Violencia criminal y migración en Centroamérica*. The International Crisis Group. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/central-america/easy-prey-criminal-violence-and-central-american-migration>
- Cuen, M. G. (2018). Necropolíticas en torno a la figura del migrante centroamericano en *Amanás a Dios sobre todas las cosas* de Alejandro Hernández. *Corpo Grafías*, 5(5), Article 5. <https://doi.org/10.14483/25909398.14204>
- Dayán, J. (2020, 4 de agosto). 10 años de la masacre de San Fernando. Crímenes de lesa humanidad con absoluta impunidad. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinioticias.com/2408/opinion/10-anos-de-la-masacre-de-san-fernando-crimenes-de-lesa-humanidad-con-absoluta-impunidad-articulo/>
- Delgado, L., & Kraus, A. (2019, 1 de septiembre). 72 migrantes: Realidad e impunidad. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ana-lorena-delgado-y-arnoldo-kraus/72-migrantes-realidad-e-impunidad>
- Dittmar, V. (2017, 28 de marzo). Élite y crimen organizado comparten una larga historia en Tamaulipas, México. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/elites-crimen-organizado-comparten-larga-historia-tamaulipas-mexico/>
- El Editor. (2019, 18 de marzo). Caso San Fernando, problema migratorio y de seguridad. *El Editor de Tamaulipas*. <https://editordetamaulipas.mx/tamaulipas/caso-san-fernando-problema-migratorio-y-de-seguridad-inm/>
- El Heraldo de México*. (2019, 12 de marzo). San Fernando, el “agujero negro” de migrantes en Tamaulipas. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/3/12/san-fernando-el-agujero-negro-de-migrantes-en-tamaulipas-81825.html>
- El Imparcial*. (2011, 13 de abril). Hallan más de un centenar de cadáveres en una “narcofosca” en México. *El Imparcial*. <https://www.elimparcial.es/noticia/82306/america/hallan-mas-de-un-centenar-de-cadaveres-en-una-narcofosca-en-mexico.html>
- El Mañana*. (2013, 27 de diciembre). Caso San Fernando: Destapan anomalías. *El Mañana*. <https://www.elmanana.com/caso-san-fernando-destapan-anomalias/2335295>



- El Universal*. (2015). Masacre San Fernando: 5 años de impunidad. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2015/08/24/masacre-san-fernando-5-anos-de-impunidad/>
- Expansión*. (2011, 22 de junio). El “Wache”: El narco que quería montar un negocio y asesina a migrantes. *Expansión*. <https://expansion.mx/nacional/2011/06/22/el-wache-el-narco-que-queria-montar-un-negocio-y-asesinaba-a-migrantes>
- Expreso*. (2019, 22 de abril). Fosas de San Fernando: Una herida abierta. *Expreso*. <https://expreso.press/2019/04/22/fosas-de-san-fernando-una-herida-abierta/>
- Expreso*. (2017, 13 de agosto). San Fernando: De la bonanza a la pesadilla. *Expreso*. <https://expreso.press/2017/08/13/san-fernando-la-bonanza-la-pesadilla/>
- Fregoso, J. (2016, 25 de septiembre). México, zona roja: 2.700 extranjeros desaparecidos en la última década. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2016/09/25/peligro-para-los-extranjeros-en-mexico-2-700-desaparecidos-en-la-ultima-decada/>
- Gaceta del Senado*. (2020, 24 de marzo). LXIV/2SPO-34-2596/103539. *Gaceta del Senado*. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/103539
- Gándara, S. R. (2020, 23 de agosto). San Fernando: La masacre de 72 personas que marcó la guerra de Calderón cumple 10 años impune. *SinEmbargo MX*. <https://www.sinembargo.mx/23-08-2020/3846066>
- Gebara, M. F. (2018, 23 de agosto). *Masacre de San Fernando y migrantes: Todo sigue igual*. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/mauricio-farah-gebara/columna-mauricio-farah-gebara/masacre-de-san-fernando-y-migrantes-todo-sigue-igual>
- Geertz, C. (2017). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- Gentry, B. (2021). *Out of sight and out of mind an interpretative human rights report on US-Mexico border violence under MPP and Title 42*. UCLA. <https://www.international.ucla.edu/lai/article/265808>
- Hernández, A. (2020, 21 de agosto). Masacre de San Fernando, 10 años. Piden a AMLO justicia para migrantes. *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/tamaulipas-10-anos-masacre-san-fernando-piden-justicia-amlo>
- Hope, A. (2021, 8 de febrero). Nuestro dilema migratorio. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/nuestro-dilema-migratorio>

- IETD. (2014, 22 de noviembre). México: Las ruinas del futuro. *IETD*. <https://ietd.org.mx/mexico-las-ruinas-del-futuro/>
- Illaraza, L. (2020, 4 de agosto). Masacre de San Fernando: 10 años de impunidad. *Mexicosocial*. <https://www.mexicosocial.org/masacre-de-san-fernando-10-anos-de-impunidad/>
- Infobae*. (2021, 31 de enero). De San Fernando a Camargo: El lamentable historial de masacres contra migrantes en Tamaulipas. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/31/de-san-fernando-a-camargo-el-lamentable-historial-de-masacres-contramigrantes-en-tamaulipas/>
- Infobae*. (2020, 15 de agosto). A 10 años del peor crimen de los Zetas: La matanza de San Fernando. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/15/a-10-anos-del-peor-crimen-de-los-zetas-la-matanza-de-san-fernando/>
- Infobae*. (2010, 1 de septiembre). Qué pasa por la cabeza de un sicario. *Infobae*. <https://www.infobae.com/2010/09/02/1008106-que-pasa-la-cabeza-un-sicario/>
- Khan, S. (2019). Reflection on the xenophobic violence against African migrants in South Africa. *The Oriental Anthropologist*, 18(1), 1-17. <https://doi.org/10.1177/0976343020180101>
- Khosrokhavar, F. (2015). The civil sphere and the Arab Spring: On the universality of civil society. En P. Kivisto & G. Sciortino (Eds.), *Solidarity, justice, and incorporation: Thinking through the civil sphere* (pp. 142-171). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199811908.003.0007>
- La Jornada de Oriente*. (2013, 28 de diciembre). Irregularidades en investigación de la masacre de migrantes en San Fernando: CNDH - Avances. *La Jornada de Oriente*. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/avances/irregularidades-en-investigacion-de-la-masacre-de-san-fernando-del-2010/>
- López, M. (2021, 22 de agosto). La masacre de San Fernando, a 11 años del asesinato de 72 migrantes. *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/masacre-san-fernando-11-anos-asesinato-72-migrantes>
- Loret de Mola, C. (2018, 20 de febrero). El hombre que sepultó a Los Zetas. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/el-hombre-que-sepulto-los-zetas>
- MacAloon, J. (1984). Introduction: Cultural performances, culture theory. En *Rite, drama, festival, spectacle: Rehearsals toward a theory of cultural performance* (pp. 1-18). Institute for the Study of Human Issues.



- Martínez, A. (2016, 17 de abril). Más de 72: Los otros desaparecidos de San Fernando. *LADO B*. <https://www.ladobe.com.mx/2016/04/mas-de-72-los-otros-desaparecidos-de-san-fernando/>
- Martinez, O. (2014). *The beast: Riding the rails and dodging narcos on the migrant trail*. Verso.
- Massey, D. S., Durand, J., Pren, K. A., Massey, D. S., Durand, J., & Pren, K. A. (2021). Lethal violence and migration in Mexico: An analysis of internal and international moves. *Migraciones Internacionales*, 11. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2282>
- Memoria y Verdad*. (2011). San Fernando 2011. *Memoria y Verdad*. <https://www.memoriayverdad.org.mx/index.php/casos/sanfernando-2010.html>
- Misse, M. (2016). Violência e teoria social. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 9(1), artículo 1.
- Molina, J. (2014, 8 de noviembre). Mueren, luego existen. *Frontera Digital*. <https://www.fronterad.com/mueren-luego-existen/>
- Morales Vega, L. G. (2017). El derecho a la verdad en las violaciones graves a Derechos Humanos. Caso San Fernando, México. *Derecho global*, 3(7), 95-116. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i7.116>
- Osorno, D. (2011, 10 de marzo). País de muertos. Crónicas contra la impunidad. *Revista Replante*. <https://revistareplante.com/pais-de-muertos-chronicas-contra-la-impunidad/>
- Pastrana, D., Rodríguez, D., & Rodríguez, D. P. y D. (2020, 22 de agosto). #72migrantes: 10 años de lucha por la verdad. *Pie de Página*. <https://piedepagina.mx/72-migrantes-10-anos-de-lucha-por-la-verdad/>
- Peralta, C. (2020). Masacre de los 72 migrantes las circunstancias que esperar para silenciar a la prensa. En O. M. Hernández-Hernández, C. Pérez Bustillo, C. Peralta Silverio, J. da Silveira Moreira, & J. Slack, *Reflexiones sobre el asesinato de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas* (pp. 15-23). COLEF NORTE.
- Pérez, H. (2013, 4 de marzo). IFAI: Autónomo, independiente y legítimo. *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*. <https://fundar.org.mx/ifai-autonomo-independiente-y-legitimo/>
- Pérez-Bustillo, C. (2020). Genocidio Migrante: Orígenes e implicaciones de los crímenes de San Fernando (2010, 2011) y de la matanza de El Paso (2019). En O. M. Hernández-Hernández, C. Pérez Bustillo, C. Peralta Silverio, J. da Silveira Moreira, & J. Slack, *Reflexiones sobre el asesinato de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas* (pp. 1-15). COLEF NORTE.
- Prado, H. (2012, 28 de septiembre). Alteran Los Zetas flujos migratorios. *Reforma*, 8.

- Proceso*. (2022, 12 de febrero). Inai ordena a la FGR revelar documentos de las masacres de San Fernando y Cadereyta. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/2/12/inai-ordena-la-fgr-revelar-documentos-de-las-masacres-de-san-fernando-cadereyta-280770.html>
- Quid*. (2023, 17 de mayo). Gustavo Salas, envuelto en polémica por espionaje desde la PGR: Proceso. *Quid*. <https://quidsonora.com/gustavo-salas-envuelto-en-polemica-por-espionaje-desde-la-pgr-proceso/>
- Says, U. F. (2011, 24 de agosto). A un año de la masacre de san Fernando Tamaulipas organizaciones civiles exigen clasificarla como genocidio. *Pan y Circco*. <https://panycircco.wordpress.com/2011/08/24/a-un-ano-de-la-masacre-de-san-fernando-tamaulipas-organizaciones-civiles-exigen-clasificarla-como-genocidio/>
- SinEmbargo MX*. (2021, 9 de julio). La ruta NL-Tamaulipas huele a muerte y desaparecidos, pero sabe a impunidad. *SinEmbargo MX*. <https://www.sinembargo.mx/08-07-2021/3998852>
- Sol. (2019, 21 de julio). Dan 18 años a el “Z-42”. *Sol Quintana Roo*. <https://solquintanaroo.mx/sentencian-a-18-anos-de-prision-a-omar-trevino-morales-el-z-42/>
- Soria-Escalante, H., Alday-Santiago, A., Alday-Santiago, E., Limón-Rodríguez, N., Manzanares-Melendres, P., & Tena-Castro, A. (2022). “We All Get Raped”: Sexual Violence Against Latin American Women in Migratory Transit in Mexico. *Violence Against Women*, 28(5), 1259-1281. <https://doi.org/10.1177/10778012211013909>
- Tello, A. (2023, 28 de marzo). México tumba de migrantes: De la masacre en Tamaulipas al incendio en Ciudad Juárez. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2023/03/28/mexico-tumba-de-migrantes-de-la-masacre-en-tamaulipas-al-incendio-en-ciudad-juarez/>
- Tognato, C. (2018). The civil life of the university: Enacting dissent and resistance on a Colombian Campus. En C. Tognato & J. C. Alexander (Eds.), *The civil sphere in Latin America* (pp. 149-176). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108685245.008>
- Tognato, C. (2015). Narratives of Tax Evasion: The Cultural Legitimacy of Harmful Behavior. En L. Presser & S. Sandberg (Eds.), *Narrative criminology: Understanding stories of crime* (pp. 260–286). NYU Press. <https://doi.org/10.18574/nyu/9781479876778.003.0011>
- Torres, M. (2014, 30 de octubre). 5 casos polémicos en 5 años de Raúl Plascencia al frente de la CNDH. *Expansión*. <https://expansion.mx/nacional/2014/10/30/5-casos-polemicos-en-5-anos-de-raul-plascencia-al-frente-de-la-cndh>
- Vanguardia MX*. (2019, 14 de abril). Las terribles masacres cometidas por los cárteles de la droga que marcaron a México. *Vanguardia MX*. <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/>



casino-royale-san-fernando-allende-las-terribles-masacres-cometidas-por-los-carteles-de-la-DRVG3453189

Vanguardia MX. (2016, 10 de octubre). Allende, San Fernando; así masacran Los Zetas: “Cuando se terminó, dormimos normalmente”. *Vanguardia MX*. <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/allende-san-fernando-asi-masacran-los-zetas-cuando-se-termino-dormimos-normalmente-MPVG3256802>

Vanguardia MX. (2015, 28 de septiembre). CNDH violó derechos humanos en caso San Fernando, acusan. *Vanguardia MX*. <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/2687018-cndh-violo-derechos-humanos-en-caso-san-fernando-acusan-OXVG2687018>

Varela Huerta, A. (2017). Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta: Dos ejemplos de gubernamentalidad necropolítica. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 58/21(2), 131-149. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/11505>

Villamil, F. (2022). Violence, co-optation, and postwar voting in Guatemala. *Conflict Management and Peace Science*, 39(6), 731–754. <https://doi.org/10.1177/07388942211066539>

Woldenberg, J. (2010, 2 de septiembre). 72 asesinatos. *Reforma*, 10.

Zermeño, J. (2011, 29 de mayo). Migración: Tragedia con complicidad oficial. *Reforma*, 4.

Zona Docs. (2019, 7 de noviembre). CNDH adeuda derecho a la verdad en recomendación por el caso Fosas de San Fernando, Tamaulipas. *Zona Docs*. <https://www.zonadocs.mx/2019/11/07/cndh-adeuda-derecho-a-la-verdad-en-recomendacion-por-el-caso-fosas-de-san-fernando-tamaulipas/>

La presencia de exámenes estandarizados en países de América y Europa

The Presence of Standardized Tests in America and Europe Countries

Pablo Mattos Santos,* Ronildo Stieg, Marciel Barcelos,***
Amarílio Ferreira Neto,**** Wagner dos Santos*******



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-012-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-012-2025)

Recibido: 22 de diciembre de 2022

Aceptado: 30 de mayo de 2024

Resumen

Este artículo analiza los diferentes exámenes estandarizados que se aplican a estudiantes de secundaria a nivel nacional en varios países de América y Europa particularizando en el año de creación y agentes responsables de su gestión. Es un estudio cualitativo y de investigación documental y exploratoria que retoma los documentos oficiales de 21 exámenes aplicados en 36 países. Los resultados muestran que: a) la cultura de los exámenes se ha desarrollado a lo largo de más de dos siglos, inicialmente en países europeos; b) se advierte la presencia del mismo examen en diferentes países, y c) la mayoría de los exámenes son administrados por agentes nacionales. Se concluye que los exámenes estandarizados tienen como propósitos: ser una herramienta para auxiliar en la evaluación de las prácticas pedagógicas de la escuela; certificar el aprendizaje de los estudiantes al finalizar la educación secundaria, y facilitar el acceso a las universidades y/o al área de desempeño profesional.

Palabras clave: América, educación secundaria, estudio comparativo, Europa, evaluación, exámenes estandarizados.

Abstract

The article analyzes the different standardized exams that are applied to high school students at the national level in several countries in American and European. Specifically, it is dedicated to the year of creation and the agents responsible for its management. It is a qualitative study,

* Magíster en Educación Física por la Universidad Federal de Espírito Santo (Brasil) | pabloms40@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-1078-3999>

** Doctor en Educación Física por la Universidad Federal de Espírito Santo (Brasil) | ronildo.stieg@yahoo.com.br | <https://orcid.org/0000-0001-8698-4087>

*** Doctor en Educación Física por la Universidad Federal de Espírito Santo (Brasil). Profesor de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (Brasil) | marcielbarcelos@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0003-1181-8724>

**** Doctor en Educación por la Universidad Metodista de Piracicaba (Brasil). Profesor Investigador Visitante en la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil) | amariliovix@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-3624-4352>

***** Doctor en Educación por la Universidad Federal de Espírito Santo (Brasil). Director de Posgrado de la UES (Brasil) | wagnercefd@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-9216-7291>

configured as a documentary and exploratory research that assumes the official documents of 21 exams applied in 36 countries. The results show three aspects: a) the culture of the exams has been developed over more than two centuries, starting in European countries; b) the presence of the same exam in different countries, c) most of them are administered by national agents. It concludes that the standardized exams have the following purposes: to be a tool to help in the evaluation of the school's pedagogical practices; certify the students learning at the end of high school, and facility access to universities and/or the area of professional performance.

Keywords: America, comparative study, Europe, evaluation, secondary education, standardized tests.

Introducción

En las últimas décadas, los exámenes estandarizados han cobrado protagonismo en diferentes países gracias a la oportunidad de ingreso a la educación superior y/o la posibilidad de medir la calidad educativa (Álvarez-López & Matarranz, 2020). En los países americanos y europeos, esta configuración está cada vez más presente en los sistemas educativos (Ferrer, 2006; Eurydice, 2010; Morales-Romero, 2015; Demarchi-Sánchez, 2020; Marques *et al.*, 2020).

La conformación de estos exámenes en los países de América y Europa se ha llevado a cabo a lo largo de los años, como resultado de las reformas educativas que buscan un conjunto de medidas que se articulan utilizando el discurso sobre la importancia de consolidar esas herramientas en los sistemas educativos (Zanardini *et al.*, 2021). Entre las medidas destacan: a) centralizar los sistemas de evaluación mediante la creación de instrumentos que puedan fomentar las políticas educativas y de evaluación; b) fortalecer el discurso de autonomía de la institución con miras a mejorar el desempeño de sus estudiantes, y c) valorar los resultados en busca de una mayor efectividad del servicio educativo ofrecido por las redes de educación (Bonamino, 2013; Levin, 2001; Oliveira, 1999, 2000; Bauer *et al.*, 2015).

Según Fernández-González & Monarca (2018, p. 389), “Estas evaluaciones inciden en lo que ocurre en el aula: se modifican los tiempos, los contenidos y las formas de enseñanza para adaptarse a las exigencias del examen”. Estas son evidencias que indican cómo se están dirigiendo las políticas educativas de estos países, especialmente en relación con las pruebas estandarizadas aplicadas en el sistema educativo a nivel nacional. Para Romero-León (2016, p. 186), la creciente implantación de evaluaciones externas en la mayoría de los países parte de un marco común influenciado por el Programme for International Student Assessment (PISA, por sus siglas en inglés). Generalmente son delimitadas por las

autoridades centrales, y la mayoría de las evaluaciones nacionales son similares en forma y contenido, además de definir niveles de exigencia para la calidad educativa a partir de los mismos marcos.

Las pruebas nacionales, tal como se les comprende en este estudio, se definen como las que se aplican a estudiantes de educación secundaria cubriendo todo el territorio de un país determinado del continente americano o europeo. Son pruebas que “[...] se llevan a cabo bajo la autoridad de un órgano nacional o centralizado y sus condiciones de ejecución son lo más similares posible para todos los que las realizan” (Eurydice, 2010, p. 7).

Entendemos que estos exámenes son instrumentos de recolección y construcción de bases de datos acerca de los sistemas educativos, y que son gestionados por diferentes agentes para calificar las políticas públicas educativas (Marques *et al.*, 2020). Así, juegan un papel destacado en el desarrollo del marco legal que orienta los proyectos educativos en todo el mundo, con el fin de modernizar los procesos educativos a través de diferentes enfoques (Werle, 2011; Sánchez-Cerón & Del Sagrario Corte Cruz, 2013).

A partir de esta contextualización, definimos las preguntas que orientan esta investigación: ¿existen exámenes estandarizados del sistema educativo de carácter nacional en todos los países de América y Europa? ¿En qué año se crearon estos exámenes? ¿Cuáles son los agentes organizadores y/o socios responsables de administrarlos? ¿Qué posibles impactos pueden tener en la trayectoria académica de los estudiantes que los enfrentan?

Con base en estas interrogantes, es importante resaltar que este artículo analiza, identifica y comprende el lugar que han ocupado los exámenes estandarizados en los países de América y Europa. Sin embargo, con la necesidad de ampliar este escenario de análisis comparativo, nos propusimos identificar qué países tienen un examen nacional, en qué año se creó y quiénes se encargan de administrarlo.

Ante este escenario, buscamos identificar, comparar y comprender las similitudes y diferencias entre las pruebas estandarizadas, con el fin de suscitar discusiones sobre la forma en que se organizan y verificar cómo se adaptan a los contextos investigados, destacando su papel en diferentes países de América y Europa.

Teoría y método

En este artículo se utiliza una investigación cualitativa de carácter exploratorio (Creswell & Plano Clark, 2013), fundamentada en el análisis crítico-documental (Bloch, 2001) y en el método comparativo (Bloch, 1998). Se recurrió al método comparativo entendiendo que, por tratarse de diferentes contextos (países),



era necesario estudiar inicialmente cada examen estandarizado en su particularidad para que, luego de detallar cada elemento de investigación, pudiéramos producir las categorías de análisis (Bloch, 1998). Con base en ello, trabajamos con las dimensiones, parámetros e indicadores propuestos por Álvarez-López & Matarranz (2020), tal como se resume en la tabla 1.

Tabla 1. Parámetros para el análisis comparativo

<i>Dimensiones</i>	<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores</i>
Unidad de evaluación	Sentido institucional	Año de creación Agente responsable Naturaleza
Programas de evaluación	Evaluación de estudiantes	Tipo de evaluación Niveles educativos Objetivos de la evaluación Uso de resultados

Fuente: Adaptado de Álvarez-López & Matarranz (2020, p. 87).

Una vez definidos los elementos del análisis comparativo, emprendimos la búsqueda y levantamiento de las fuentes. Para ello, elegimos los sitios web de los ministerios de educación de los países de América y Europa para identificar: a) el tipo de examen estandarizado aplicado para enseñanza secundaria en todo el territorio nacional; b) los años de implementación; c) los agentes responsables de los exámenes, y d) la naturaleza jurídica.

Para identificar los exámenes estandarizados en los países de América, recurrimos al Instituto Colombiano para la Evaluación (ICFES), una plataforma encargada de ofrecer servicios de evaluación educativa en todos los niveles escolares. Para Europa, consultamos la red Eurydice, la cual detalla la organización y funcionalidad de los sistemas educativos de los países en ese continente.

Asumimos como criterios para analizar los exámenes estandarizados: a) que estuvieran presentes en América y Europa; b) que fueran aplicados regularmente en todo el territorio nacional; c) que estuvieran destinados a estudiantes de educación secundaria; d) que tuvieran disponible la información sobre el examen en los sitios web de los ministerios y/o secretarías nacionales de educación o que la pusieran a disposición por correo electrónico. Además de estos criterios, tuvimos en cuenta los aspectos geopolíticos y las estructuras político-administrativas de cada país. Para el relevamiento de fuentes, se optó por mapear los países de América y Europa como una forma de encontrar similitudes y diferencias entre ellos y, con ello, contribuir al debate internacional sobre las pruebas estandarizadas.

La búsqueda de los exámenes se realizó entre febrero y mayo de 2020 accediendo a los sitios web de los ministerios de educación de los 88 países. Se utilizaron los siguientes descriptores: a) sistema de evaluación a nivel nacional

para estudiantes de secundaria; b) evaluación nacional para la educación básica; c) prueba estandarizada educativa para bachillerato; d) prueba nacional; e) examen final; f) examen nacional para estudiantes de nivel secundario, y g) examen final de bachillerato. Asumimos estos descriptores de acuerdo con el idioma oficial del país en cuestión. Así, se encontraron 36 casos (26 de América y 10 de Europa) que cumplieron con todos los criterios de esta investigación.

Para las naciones en las que no fue posible recopilar los datos necesarios para los análisis, se envió un correo electrónico en el idioma oficial. Esto se realizó para países de América Central (República de Cuba), América del Sur (Bolivia y Colombia) y Europa (Kazajstán, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Lituania, Moldavia, Noruega, República Checa, Turquía y Vaticano). De los correos enviados, solo recibimos respuesta de Andorra y Países Bajos.

También realizamos una revisión del término con el que se da nombre al nivel de secundaria en los sistemas educativos involucrados en esta investigación (tabla 2). Y, ante las diferencias, decidimos estandarizar con el de “Enseñanza secundaria”, porque es común en la mayoría de los países (19).

Tabla 2. Organización de la etapa final de la educación básica en los países de América y Europa

<i>Países</i>	<i>Etapa final de la educación básica</i>
Enseñanza secundaria	Andorra, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, España, Granada, Guyana, Inglaterra, Irlanda del Norte, Jamaica, Luxemburgo, Portugal, Gales, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago
Escuela secundaria	Alemania, Chile, Brasil, Dominica, Ecuador, Francia, Países Bajos, San Cristóbal y Nevis
Educación media	El Salvador, Honduras, Panamá, Uruguay y Paraguay
Educación Secundaria	México y Venezuela
Educación secundaria básica	Guatemala
Tercer ciclo	Costa Rica

Fuente: Elaboración propia.

Para organizar los análisis, optamos por utilizar tres categorías: a) la presencia de los exámenes estandarizados de carácter nacional en los países de América y Europa; b) los periodos de implementación de los exámenes estandarizados; c) los agentes responsables de la elaboración de los exámenes normalizados y su naturaleza jurídica.

Resultados y discusión

En general, al analizar los propósitos de las evaluaciones de carácter nacional en los países de América, percibimos una dirección en sus usos al momento



de evaluar aprendizajes y definir estándares de desempeño académico para la educación básica. En este mismo escenario, los sistemas educativos en países de Europa han desarrollado evaluaciones externas (estandarizadas) de carácter nacional (Romero-León, 2016) para estudiantes de educación secundaria, los cuales han adquirido cada vez más importancia para la medición, seguimiento y estructuración de la calidad de los sistemas educativos. Esta forma de organización, según Álvarez-López & Matarranz (2020), puede estar directamente vinculada al sistema educativo europeo, lo que se explica en parte por la influencia de los programas internacionales de evaluación de estudiantes (Sánchez-Cerón & Del Sagrario Corte Cruz, 2013; Demarchi-Sánchez, 2020).

Con base en nuestra comprensión sobre las funciones de los exámenes estandarizados y las políticas educativas, destacamos su función para: a) responsabilizar a los docentes y escuelas por los resultados obtenidos; b) establecer una cultura de evaluación de los servicios públicos y de transparencia en sus procesos y resultados, y c) producir comparaciones entre estudiantes de diferentes escuelas en un país determinado (Evers & Walberg, 2002; Madaus *et al.*, 2009; Mons, 2009; Bauer *et al.*, 2015).

La presencia de exámenes estandarizados de carácter nacional en países americanos y europeos

Según el mapeo, 36 países tienen un examen aplicado a estudiantes de enseñanza secundaria que cubre todo el territorio nacional. En la tabla 3 se indican los nombres de estos casos y los exámenes estandarizados con sus respectivas siglas.

Tabla 3. Países con exámenes estandarizados de carácter nacional y sus siglas

<i>Países de América</i>	<i>Exámenes estandarizados</i>	<i>Siglas</i>
México	Examen General para el Egreso de la Educación Media Superior	EGREMS
	Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior	EXANI-II
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela	Prueba de Aptitud Académica	PAA
Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad & Tobago	Caribbean Secondary Education Certificate	CSEC
República Dominicana	Pruebas Nacionales	-
Nicaragua	Bachillerato por Madurez	-
Chile	Prueba de Selección Universitaria	PSU
Ecuador	Examen Nacional para la Educación Superior	ENES
	Ser Bachiller	-
Paraguay	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo	SNEPE

Tabla 3

(Continuación)

<i>Países de América</i>	<i>Exámenes estandarizados</i>	<i>Siglas</i>
Uruguay	Aristas	-
Brasil	Exame Nacional do Ensino Médio	ENEM
<i>Países de Europa</i>	<i>Exámenes estandarizados</i>	<i>Siglas</i>
Portugal	Exame Final Nacional	-
Alemania	Abiturprüfung	ABI
Andorra	Prova Oficial de Batxillerat	POB
España	Selectividad	-
Francia	Baccalauréat Général	BAC
Luxemburgo	Examen de fin d'études secondaires	EFDS
Países Bajos	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs	HAVO
	Voortgezet Wetenschappelijk Onderwijs	VWO
Inglaterra, Irlanda del Norte, Gales	General Certificate of Secondary Education	GCSE

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla 3, se advierte que, debido a las relaciones políticas y culturales presentes en América, la distribución de países que aplican pruebas estandarizadas a estudiantes de secundaria cubriendo todo el territorio nacional aparece en distintas proporciones: 17 en Centroamérica, 8 en América del Sur y 1 en América del Norte.

Con base en la tabla 3, se identifican 12 países que aplican el mismo examen denominado Caribbean Secondary Education Certificate (CSEC). Una característica central de este examen es la palabra “certificación”, lo que indica que se le usa como mecanismo para evaluar y dar fe del rendimiento académico del estudiante al finalizar la escuela secundaria. Es un examen con tres esquemas de competencia: básico, general y técnico; y suele evaluar los conocimientos, habilidades y aptitudes al finalizar la secundaria. Una vez aprobados, los estudiantes adquieren un certificado que los habilita para ingresar en el mercado laboral con una calificación técnica (Trinidad & Tobago, 2021). Los resultados del CSEC son decisivos para que los estudiantes puedan inscribirse en la educación superior en función de los puntajes que obtuvieron.

En países de Europa, como Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, el examen General Certificate of Secondary Education (GCSE) proporciona una calificación académica. Cada GCSE presenta una materia específica e independiente que califica al estudiante respecto a si ha alcanzado el nivel requerido de habilidades, conocimiento y comprensión. El elemento en común del CSEC y el GCSE, además del idioma inglés, es su propósito de certificar y habilitar a los estudiantes para ingresar a la educación superior.

Esta misma lógica de exámenes que generan certificados de calificación está generalizada en los países europeos. En el sistema de evaluación alemán,



el examen Abiturprüfung (ABI), y en Luxemburgo, el Examen de fin d'études secondaires (EFDS), son mecanismos para certificar a los estudiantes que han terminado la escuela secundaria, y también ofrecen una calificación general para el ingreso a la universidad (Eurydice, 2010; Ucas, 2014). En todos estos casos, a los estudiantes se les otorga un diploma de finalización de la enseñanza secundaria, brindándoles la posibilidad de acceder a la educación superior universitaria y/o técnica profesional.

También se identificaron exámenes que no consideran la certificación como un aspecto central de sus evaluaciones, sino que su objetivo es ofrecer una calificación acorde a las competencias desarrolladas al concluir la enseñanza secundaria. Se trata de la Prova Oficial de Batxillerat (POB) en Andorra, el Baccalauréat Général (BAC) en Francia y la Selectividad en España. Una vez aprobados, los estudiantes utilizan estos resultados para solicitar una plaza en las universidades de sus países (Selectividad, 2022; Andorra, 2021).

Los exámenes estandarizados de diez países de Europa indican títulos de diversa índole que sirven como una importante herramienta para calificar el desempeño educativo. En consecuencia, cada país busca comprender el proceso de enseñanza-aprendizaje, mejorar las prácticas educativas en el aula y/o identificar las necesidades e intereses de los estudiantes a partir de los objetivos propuestos por los sistemas educativos. Con la información que obtienen reorientan la mejora educativa a través de nuevas políticas (Eurydice, 2010).

En seis países de América se realiza la Prueba de Aptitud Académica (PAA). La finalidad de este examen es satisfacer las necesidades académicas y vocacionales de los estudiantes, encaminándolos a ingresar a las universidades, y midiendo al mismo tiempo lo que el estudiante es capaz de hacer con los conocimientos adquiridos en la escuela secundaria (College Board, 2014). En Portugal, el Exame Final Nacional parece cumplir los mismos objetivos que la PAA, al ser un incentivo para que los estudiantes completen la escuela secundaria, aunque también es un requisito para acceder a las universidades (Portugal, 2022).

Otros enfoques fueron observados en las Pruebas Nacionales de República Dominicana, las cuales se realizan con fines de promoción escolar (Morales-Romero, 2015). El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SENEPE) en Paraguay, por otra parte, funciona de modo similar, pues utiliza sus resultados para orientar y monitorear el desempeño curricular y académico de los estudiantes con la meta de formular políticas educativas. En ambos exámenes, los puntajes se utilizan como indicadores de comparación de desempeño entre escuelas o como herramienta para estadísticas (Morales-Romero, 2015).

De acuerdo con la tabla 3, existen países con dos pruebas estandarizadas para estudiantes de secundaria en todo el territorio nacional. Es el caso de México con el Examen General para el Egreso de la Educación Media Superior

(EGREMS) y el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior (EXANI-II); el de Ecuador con el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) y Ser Bachiller; y Países Bajos con el Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs (HAVO) y el Voortgezet Wetenschappelijk Onderwijs (vwo). La característica principal de EGREMS, HAVO y Ser Bachiller es diagnosticar el nivel de dominio de los estudiantes, evaluando las habilidades y competencias alcanzadas al finalizar la secundaria, pero también funcionan como herramienta preparatoria y de acceso a la formación profesional. Por su parte, EXANI-II, ENES y vwo evalúan competencias académicas y conocimientos específicos, y brindan a los estudiantes la oportunidad de cursar estudios superiores (Ceneval, 2014; Ecuador, 2014; Oco, 2019).

Cuando nos enfocamos en exámenes que presentan más particularidades que elementos en común, identificamos tres: Aristas, Bachillerato por Madurez, y Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Los resultados de Aristas en Uruguay se discuten con padres, docentes, directivos y estudiantes, y sirven de insumo para reflexionar y generar nuevas posibilidades para el diseño de futuras políticas educativas (INEEd, 2016). La información que se logra a través de Aristas se usa para captar lo que el alumno aprendió y lo que el docente se propuso enseñar en el sistema educativo uruguayo (INEEd, 2018).

En Nicaragua, el Bachillerato por Madurez es un examen destinado al aprendizaje autodidacta. Los estudiantes de secundaria tienen la opción de asistir a clases en casa o en una institución educativa y luego presentar el examen. Esta alternativa les permite elegir lo que mejor se ajusta a su realidad y disponibilidad horaria.

En Brasil, el ENEM, aunque similar a otros exámenes en cuanto a habilitar el ingreso a la educación superior a través de programas nacionales como el Sistema Único de Selección (Sisu y Prouni), ha incentivado la sustitución de evaluaciones por institución (pruebas de ingreso) y representa una estrecha articulación entre enseñanza secundaria y universidad (Schneider, 2013; Bergamin & Montero, 2014; Marques *et al.*, 2020).

En el conjunto de los países americanos, donde la educación básica es prácticamente universal (Preal, 1998), las reformas educativas hechas a la educación secundaria se vinculan a exámenes estandarizados que se entrelazan directamente con el proceso de aprendizaje, corroborando una práctica de cambios y mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

De acuerdo con la evidencia, la aplicación del mismo examen en los países del Caribe se relaciona con los acuerdos existentes con la Comunidad del Caribe (CARICOM), en cooperación con las excolonias europeas. Esta unión busca impulsar el desarrollo de políticas educativas mediante exámenes estandarizados que se aplican a estudiantes de secundaria en todo el territorio de un país determinado.



Según Ferrer (2006), los exámenes estandarizados existentes en los países de América Latina y el Caribe tienen como objetivo regular el ingreso a los cursos de educación superior y/o evaluar el impacto de la mejora educativa en la educación pública. Son características similares a las de los mismos exámenes de países europeos (Eurydice, 2010).

Periodos de implementación de exámenes estandarizados en países de América y Europa

Cada examen, desde su primer año de implementación, ha pasado por reformulaciones destinadas a mejorar las políticas de evaluación. Estas reestructuraciones representan intentos de mejorar la calidad del proceso de evaluación de los sistemas educativos, y de convertirse en los elementos principales de las políticas educativas (Werle, 2011).

La tabla 4 indica el año en que se implementaron por primera vez los exámenes en América y Europa. Se visualiza que el recorrido de las políticas de evaluación no ha seguido la misma lógica en los dos continentes.

Tabla 4. Año de implementación de exámenes estandarizados en países de América y Europa

<i>Exámenes de América</i>	<i>Año de implementación</i>
PAA	1964
CSEC	1979
Pruebas Nacionales	1992
EGREMS e EXANI-II	1994
SNEPE	1996
ENEM	1998
Bachillerato por Madurez	2001
PSU	2003
ENES y Ser Bachiller	2012
Aristas	2018
<i>Exámenes de Europa</i>	<i>Año de implementación</i>
ABI	1788
BAC	1808
HAVO y VWO	1968
Selectividad	1986
GCSE	1988
EFDS	2006
Exame Final Nacional	2008
POB	2010

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4 muestra que la prueba estandarizada más antigua que se aplicó para enseñanza secundaria en un territorio nacional se realizó en el continente europeo. Alemania fue la primera en aplicar el ABI, en 1788, en un intento de restringir el acceso a sus instituciones de educación superior (Klar, 2021).

En 1808, en Francia se aplicó por primera ocasión el BAC, instrumento enfocado en calificar a escuelas y certificar a los estudiantes que estaban terminando su educación secundaria. Con su resultado del examen, los estudiantes visualizaban una oportunidad para construir y/o definir un proyecto formativo, y abrirse a diferentes caminos de actividad profesional (Francia, 2021).

Casi un siglo después del inicio de las pruebas estandarizadas en Europa, específicamente en la década de 1960, se implementaron tres exámenes adicionales: el PAA, que involucraba a seis países de América, y el HAVO y el VWO en los Países Bajos (Europa). En 1964 se aplicó la Prueba de Aptitud Académica experimentalmente. En la actualidad, este examen evalúa las competencias y conocimientos académicos requeridos al final de la educación básica, cubriendo el proceso de selección garantizado por la Ley n° 7.600/1996 de Costa Rica, que comenzó a ofrecer oportunidades para acceder al nivel universitario (College Board, 2014; Hidalgo, 2011). Además, desde sus inicios, la PAA se ha desarrollado para predecir, junto con otros criterios, el éxito en el primer año de educación superior.

En Países Bajos, con la elaboración de los exámenes HAVO y VWO, en 1968, se marcó un cambio en la estructura de la educación secundaria al que se conoce como Mammoth Act. Con esto, los estudiantes tienen la posibilidad de elegir un tipo de educación técnica y/o superior para continuar su formación (Eurydice, 2005). El objetivo de las reformas en este nivel de escolar es mejorar la conexión de la educación secundaria y superior con el mercado laboral.

Años después, en 1979, se realizó por primera vez el examen CSEC en doce países de América, con la inscripción de al menos 30 276 candidatos (CXC, 2012). En 1980, los resultados del examen (notas I y II) ya eran reconocidos como equivalentes a las notas GCE O'Level A, B y C de la University of the West Indies Occidentales y la Universidad de Guyana, así como por la Joint Matriculation Board de Reino Unido. Con más de cuarenta años de existencia, el CSEC ha ido mejorando en varias materias y, en consecuencia, el organismo responsable de su elaboración pasó a dar servicios a gobiernos e instituciones como consultoría, buscando mejores resultados de los estudiantes en el examen (CXC, 2012).

El final de la década de 1980 estuvo marcado por la aparición de otros dos exámenes en Europa, nos referimos a Selectividad y GCSE. La Selectividad, o Pruebas de Acceso a Estudios Universitarios (PAU), se aplica desde 1986 en España y se convirtió en un requisito para el ingreso al bachillerato y universidades públicas. Desde 2010, se realiza anualmente mediante seis pruebas escritas en



dos fases. En la primera se evalúan los conocimientos generales sobre gramática, literatura española y modalidades afines al curso requerido. En la segunda (específica), el alumno puede elegir las materias en las que desea ser evaluado.

El General Certificate of Secondary Education (GCSE), introducido en los países del Reino Unido en 1988, unificó los dos exámenes que hasta ese momento existían: el General Certificate of Education Ordinary Level y el Certificate of Secondary Education. Con esta reconfiguración, la evaluación de los estudiantes comenzó a darse a través de una combinación de enseñanza y examen final (Oxford, 2021). A diferencia de la Selectividad de España, que abarca diferentes materias, las calificaciones del GCSE son para una materia escolar en específico. Esto indica características que aproximan el GCSE con el CSEC aplicado en los países americanos, ya que se basan en generar clasificaciones entre los estudiantes de acuerdo con escalas de desempeño.

La década de 1990 estuvo marcada por el surgimiento significativo de exámenes estandarizados en los países americanos (tabla 4): Pruebas Nacionales en la República Dominicana (1992), EGREMS y EXANI-II en México (1994), SNEPE en Paraguay (1996) y ENEM en Brasil (1998).

Las Pruebas Nacionales de República Dominicana se comenzaron a aplicar en 1992. De acuerdo con el Ministerio de Educación de República Dominicana (MINERD), sus objetivos son: a) producir estadísticas evaluativas del sistema educativo del país; b) proporcionar información que explique el estado de la calidad educativa, y c) gestionar la calidad de la educación vinculada a la pertinencia, eficiencia y equidad para establecer incentivos al estudio. Además, las Pruebas Nacionales tratan de mantener un referente que funcione como marco de conocimiento social, cultural, científico, analítico e integral necesario para enfrentar los desafíos de la educación nacional (MINERD, 2022).

En cuanto a los mexicanos EGREMS y EXANI-II creados en 1994, el primero es obligatorio desde 2012 para estudiantes de secundaria, y está diseñado para medir el nivel de comprensión de los estudiantes. Es un examen de 225 preguntas de opción múltiple que requiere seis horas para completarse (IQAS, 2015). Por su parte, el EXANI-II es el examen principal y requisito común entre todas las instituciones que exigen el título de bachiller (tecnológico general o técnico profesional-licenciatura). La implementación de los exámenes de ingreso ha reducido la práctica basada en cuotas en el país y disminuido los requisitos públicos de elegibilidad; en consecuencia, esto ha beneficiado a las instituciones de educación superior privadas que pretenden atraer cada vez más a candidatos con altos puntajes de los grados EXANI-II (IQAS, 2015).

En Paraguay, el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) se realizó por primera vez en octubre de 1996. Inicialmente, se eligió una muestra de cobertura de la evaluación considerando los propósitos, la via-

bilidad financiera y el intento de reducir la posible resistencia de los docentes. Según Lafuente (2009), el SNEPE se inició con el uso de la teoría clásica y desde 2004 incorpora la teoría de respuesta al ítem. El cambio de enfoque se debió a los avances en la evaluación, la formación de técnicos nacionales y, sobre todo, a la expectativa de un mejor aprovechamiento de los resultados para orientar el aprendizaje. Así, se corresponden con la estructura del currículo nacional por competencias y evaluación de los aprendizajes (Lafuente, 2009).

En 1998, se implementó el ENEM en Brasil con el propósito de evaluar el desempeño de los estudiantes al final de la enseñanza básica (Brasil, 2018). Entre los cambios ocurridos en ese examen a lo largo de más de veinte años de existencia, se destaca su reconfiguración a partir del Plan Nacional de Educación, Ley n° 13.005, de 25 de junio de 2014, que presenta como estrategias: a) universalizar el ENEM, basándose en la matriz de referencia que establece los contenidos curriculares de la educación secundaria y las técnicas estadísticas y psicométricas; b) promover políticas educativas para la educación básica, así como certificar la evaluación y permitir la medición de los conocimientos adquiridos por los estudiantes, y c) generar métricas de clasificación y proponer criterios de acceso a la educación superior (Marques *et al.*, 2020).

El cambio de siglo ha atestado la intensificación de nuevas políticas nacionales de evaluación en países americanos y europeos con la aplicación de al menos ocho exámenes en siete países. El primero es el Bachillerato por Madurez, en Nicaragua, creado en 2001, a través del cual los estudiantes matriculados en la escuela secundaria tienen la posibilidad de participar en el programa Dual-Certification, que otorga un segundo certificado emitido por la Woodbridge Homeschool, con sede en California, Estados Unidos (Nicaragua, 2004).

En Chile, con la implementación de la nueva estructura curricular en 2003, la Prueba de Selección Universitaria (PSU) se oficializó como el principal instrumento para definir el ingreso a la educación superior en el país. Anteriormente, la prueba solo consistía en medir las habilidades cognitivas (Demre, 2016).

Desde 2006, por otro lado, los estudiantes de secundaria en Luxemburgo deben tomar el Examen de fin d'études secondaires (EFDS) en verano. Este instrumento tiene dos posibilidades de aplicación, una en verano y otra en otoño. Los candidatos que practiquen deporte o música en un nivel superior pueden acogerse a lo dispuesto en el Reglamento Gran Ducal de 10 de diciembre de 1998, relativo a medidas especiales y disposiciones relativas a los criterios de promoción de los alumnos de secundaria. Si no pueden asistir a las pruebas de verano por motivos reconocidos por el comisario, están autorizados a presentar su primera sesión durante el otoño (Luxemburgo, 2022).

En Portugal, el Exame Final Nacional se aplica anualmente desde 2008. Consiste en una evaluación de diferentes propósitos según los intereses de los



estudiantes de secundaria (aprobar una materia o mejorar la clasificación final de la materia). Una particularidad de este examen es que los estudiantes que lo presentan cuentan con la posibilidad de elegir solo materias de la prueba para efectos de su admisión en la educación superior (Portugal, 2022).

En 2010, casi un centenar de alumnos de segundo de secundaria de Andorra participaron por primera vez en la Prova Oficial de Batxillerat (POB), puesta en marcha después de que el Estado español decidiera suprimir la Selectividad para extranjeros y el gobierno de Andorra firmara un acuerdo para aprobar su propio examen que daría acceso a las universidades españolas. La principal diferencia con la Selectividad es que la POB incluye exámenes orales, lo que lo hace equivalente a los exámenes BAC de Francia.

A partir de 2012, el ecuatoriano Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) promueve el acceso a la educación superior. El antecedente es que no existía un dispositivo democrático y el proceso estaba determinado por sobornos y evaluaciones que no correspondían a los estándares académicos (Ecuador, 2016). Durante este mismo periodo se implementó en el país el programa Ser Bachiller, cuyo objetivo es lograr que los estudiantes que finalizan la escuela secundaria obtengan certificación y calificaciones.

En 2015, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) inició las tareas de diseño e implementación de Aristas en Uruguay. El primer diagnóstico nacional en educación primaria se realizó en 2017 y en educación secundaria en 2018. A partir de entonces, cada tres años Aristas genera, analiza y presenta evidencia sistemática sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de las familias de los estudiantes, la organización y clima laboral escolar, convivencia y participación, habilidades socioemocionales, oportunidades de aprendizaje y desempeño de los estudiantes en lectura y matemáticas (INEEd, 2018).

Según la tabla 4, no parece existir una relación directa en función de la creación de los exámenes, ya que no aparecen en la misma proporción a lo largo de las décadas. Se nota que hubo un surgimiento tardío en los países de América en comparación con los de Europa. Al mismo tiempo, se aprecian amplios intervalos cuando comparamos los exámenes europeos donde son de casi veinte años hasta la aparición de un nuevo examen (1968, 1986, 2006), similarmente a lo que acontece en los países americanos (1964, 1979, 1992).

Los agentes que elaboran las pruebas estandarizadas y su naturaleza jurídica

En este apartado analizamos los agentes responsables de la gestión —elaboración, lineamientos de aplicación y producción de informes— de los exámenes

estandarizados en América y Europa, así como su naturaleza jurídica: multinacional, internacional y/o nacional (tabla 5).

Entendemos que los agentes multinacionales suelen tener instaladas organizaciones no gubernamentales en diferentes países, cuya misión principal es determinar las políticas de evaluación. Estos agentes utilizan pruebas estandarizadas en contextos macro, como una política educativa basada en el principio de la globalización. El agente responsable del examen se encuentra en un país diferente a aquel en el que se aplica. Por otro lado, los agentes nacionales suelen ser sectores públicos del propio gobierno u organismos privados contratados, pero que con sede en donde se realiza el examen.

Tabla 5. Exámenes en América y Europa: agentes responsables y naturaleza jurídica

<i>Exámenes de América</i>	<i>Agente responsable</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>
EXANI-II y EGREMS	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval)	Nacional
Aristas	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)	
SNEPE	Ministerio de Educación y Ciencias	
ENEM	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	
ENES y Ser Bachiller	Instituto nacional de Evaluación Educativa (INEE)	
PSU	Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (Demre)	
Bachillerato por Madurez	Ministerio de Educación	
Pruebas Nacionales	Ministerio de Educación de República Dominicana (MINERD)	
PAA	College Board	Internacional
CSEC	Caribbean Examinations Council (CXC)	
<i>Exámenes de Europa</i>	<i>Agente responsable</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>
ABI	Sekretariat der Ständig en Bildungsministerkonferenz der Bund es länder der Bundes republik Deutschland	Nacional
BAC	Ministère de l'Éducation Nationale et de la jeunesse et des Sports	
EFDS	Ministère de l'Éducation Naationale, de l'Énfance et de la Jeunesse	
POB	Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior	
Selectividad	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España	
HAVO e VWO	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	
Exame Final Nacional	Instituto de Avaliação Educativa (IAVE)	
GCSE	Assessment and Qualifications Alliance (AQA) Council for the Curriculum, Examinations & Assessment (CCEA) Welsh Joint Education Committee (WJEC)	Multinacional

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla 5, de los 21 exámenes estandarizados aquí analizados, 19 son administrados por agentes nacionales, 2 por internacionales (PAA y GCSE) y un caso por una multinacional (GCSE). Destaca la presencia de los ministerios de educación de los respectivos países para asumir la gestión de sus exámenes (9), seguidos de los institutos (5) y agentes de evaluación específicos



vinculados al sector público como los centros (2), departamentos (1) y secretarías de educación (1).

Los exámenes gestionados por los ministerios de educación incluyen tres países de América y cinco de Europa: SNEPE (Paraguay); Bachillerato por Madurez (Nicaragua); Pruebas Nacionales (República Dominicana); BAC (Francia); EFDS (Luxemburgo); POB (Andorra); Selectividad (España); HAVO y VWO (Países Bajos).

El Ministerio de Educación de Paraguay, a través del examen SNEPE, produce información sobre los avances de la reforma de su sistema educativo relacionados con el rendimiento académico y la construcción de un diagnóstico basado en resultados de aprendizaje, a fin de mejorar la calidad institucional, y hacer crecer el número de alumnos participantes. Si bien este agente es de carácter nacional, también supervisa programas y políticas en comparaciones internacionales de sistemas educativos (Lafuente, 2009).

En Nicaragua, cuando los estudiantes terminan la escuela secundaria después de tomar la prueba de Bachillerato por Madurez, deben realizar un pago al Ministerio de Educación para obtener el certificado de bachillerato, el cual se puede presentar al solicitar un empleo y en donde se le tome como requisito; adicionalmente, este certificado suele utilizarse para ingresar a la universidad (Nicaragua, 2004).

Según Morales-Romero (2015), las Pruebas Nacionales que realizan los estudiantes de secundaria en República Dominicana las gestiona el Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación. A través de esta evaluación, el gobierno pretende cumplir con las políticas que involucran estándares claros de calidad y un sistema de evaluación que permita monitorearlos y así obtener información sobre las diferencias en el desempeño de los estudiantes (Morales-Romero, 2015).

El Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse et des Sports de Francia ha sido el responsable de diseñar y gestionar el examen BAC como política educativa del gobierno francés. Las características de este agente incluyen: responsabilidad, elaboración e implementación de la política gubernamental para los estudiantes de secundaria dentro y fuera del ámbito escolar, con acceso al conocimiento y desarrollo docente a nivel nacional (Francia, 2021).

El Ministerio de Educación Nacional de Andorra se ha basado en proyectos educativos tomando como referencia los organismos internacionales encargados de gestionar las evaluaciones de los colegios extranjeros, con la finalidad de que los colegios de esa nación sean reconocidos académica y profesionalmente en el extranjero (Andorra, 2021). Como una forma de monitorear este progreso, realiza anualmente el examen POB.

Por su parte, en Luxemburgo, el examen EFDS ha ayudado al gobierno nacional a monitorear y evaluar las políticas educativas, con el fin de garantizar la coherencia del sistema educativo del país (Luxemburgo, 2022).

La Selectividad, que permite el acceso a las universidades públicas y privadas, tuvo un cambio de formato por parte del gobierno español en 2020, reduciéndola de dos a una sola prueba compuesta por más preguntas que integran los contenidos de todas las materias (Selectividad, 2022).

En Países Bajos, el Ministerio Nacional de Educación aplica los exámenes HAVO y VWO, mismos que los estudiantes deben cumplimentar a lo largo de los años mientras estén en la escuela secundaria, lo que requiere una actitud activa de trabajo y buena motivación. A partir del cuarto grado, la elección del estudio recibe mucha atención, y la escuela comienza a apoyar a los estudiantes de varias maneras, por ejemplo, organizando un programa de formación de corta duración para aquellos con dificultades para decidir un perfil profesional que se les puede exigir en los exámenes (Países Bajos, 2007).

Los exámenes realizados por agentes vinculados a institutos, como se advierte en la tabla 5, involucran a tres países americanos y uno europeo: Aristas (Uruguay), ENEM (Brasil), ENES y Ser Bachiller (Ecuador) y Exame Final Nacional (Portugal).

En Aristas, el INEEed uruguayo es un agente que evalúa la calidad de la educación en todos sus niveles con el fin de: a) buscar información que contribuya al derecho de los estudiantes a una educación de calidad; b) publicitar el cumplimiento de los objetivos; c) promover la producción de conocimiento sobre los procesos de evaluación; d) proporcionar información sobre el aprendizaje de los estudiantes; e) proponer criterios y modalidades en los procesos de examen en los niveles educativos; f) asesorar al Ministerio de Educación y Cultura y a la Administración Nacional de Educación Pública para la participación de esta en organismos internacionales de evaluación, y g) contribuir con entidades públicas o privadas vinculadas a la educación en todos los niveles (INEEd, 2021).

En Brasil, el INEP es la institución responsable de administrar el ENEM. Su actuación incluye brindar métricas para las políticas públicas dirigidas a incentivar la producción de espacios que ofrezcan a los estudiantes las condiciones para acceder a una educación de calidad (Marques *et al.*, 2020). El INEP también ha sido responsable de evaluaciones en otras instancias político-administrativas, como estados y municipios brasileños. Sus actividades incluyen evaluaciones y exámenes educativos; encuestas estadísticas e indicadores educativos, y gestión del conocimiento y estudios educativos (Brasil, 2020).

Según el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), agente responsable de los exámenes ENES y Ser Bachiller, existe una política de acción que,



en la práctica, se realiza en conjunto con el Ministerio de Educación y Formación Profesional para el sistema educativo en Ecuador. Además, dicho instituto coordina el desarrollo de los exámenes y lleva a cabo las tareas necesarias para su preparación (INEE, 2021). En cuanto a la naturaleza de este ministerio, es del ámbito nacional, lo que permite que sus resultados sean conocidos en todas las regiones, con la participación de las entidades educativas federales y estatales.

En el sistema educativo portugués, el IAVE, reconocido por su independencia técnica y profesional en el ejercicio de sus funciones, ha sido el principal responsable de la gestión del Exame Final Nacional. Este agente tiene la función de promover la mejora del sistema educativo mediante la contribución a su calidad, eficacia y eficiencia, y buscando alianzas con los servicios y órganos del Ministerio de Educación cuya actividad está relacionada con la docencia y la formación profesional de esta (IAVE, 2022).

Otros agentes de carácter nacional, responsables de los exámenes estandarizados en la educación secundaria en los países americanos y europeos, incluyen otros sectores públicos y privados. En este caso se destacan los departamentos de evaluación (PSU y PAA), centros de evaluación (EXANI-II y EGREMS) y secretarías de educación (ABI).

En Chile, la Prueba de Selección Universitaria (PSU) se aplica desde 2003. En la práctica es un sustituto de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que se utilizó en Chile entre 1966 y 2002 (Demre, 2016). Recientemente, la PSU se encuentra en transición hacia la Prueba de Acceso a Educación Superior (PAES), proceso que se estableció a partir de 2022 (Demre, 2023). La PSU fue administrada por el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (Demre) de la Universidad de Chile, por mandato del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Los resultados de los alumnos en el examen son utilizados por universidades chilenas pertenecientes a dicho consejo y por universidades privadas.

En el EXANI-II y EGREMS, el agente Ceneval, como responsable de preparar y organizar estos exámenes, trabaja con la idea de que son instrumentos para evaluar conocimientos, habilidades y competencias, así como para analizar y difundir sus resultados (Ceneval, 2014). Una de sus características es que permite la evaluación en dos vertientes: ingreso y egreso de estudiantes en educación media y permite pruebas de admisión en instituciones de educación superior. El Ceneval desarrolla y prepara estudiantes para recibir la certificación y ser convalidados en todas las universidades de México, lo que hace posible una evaluación estándar para estudiantes de secundaria con alcance en nacional.

En Alemania, la Secretaría de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación se encarga de preparar y gestionar el Abiturprüfung (ABI). La atribución de esa secretaría incluye la organización del sistema educativo de los niveles

básica y superior, más los asuntos culturales del país. Hay que destacar que los estados federales alemanes son autónomos en cuanto a garantizar la uniformidad, los estándares de calidad certificados en escuelas, la formación profesional y universidades, y de promover la cooperación entre instituciones culturales, educativas y científicas, en conjunto con el gobierno federal (Alemania, 2015).

Llama la atención en la tabla 5 que en los países americanos donde se realizan los exámenes PAA y CSEC, y en Europa donde se aplican los GCSE, los agentes responsables de un mismo examen están presentes en diferentes países. Hay indicios de que ello esté vinculado a objetivos políticos de cooperación entre naciones para lograr la consolidación de su examen y, al mismo tiempo, permitir el tránsito de estudiantes en niveles educativos posteriores al bachillerato, utilizando la calificación o certificación obtenida por el examen que se administra en más de un país.

De los agentes internacionales destacados en la gestión de las evaluaciones destinadas a estudiantes de secundaria en países americanos, sobresalen el College Board y el Caribbean Examinations Council (CXC). El College Board, creado para ampliar el acceso a la educación superior, ha sido el responsable del examen PAA. De naturaleza jurídica internacional, está constituido por una asociación de docentes universitarios y secundarios de Estados Unidos, quienes asumen dos funciones principales: propiciar debates relacionados con la admisión a la universidad, y el acceso a los mismos con el fin de diseñar y administrar el examen, cuyos resultados se informan a las universidades (White, 2015). Actualmente, el College Board se encarga de preparar a los estudiantes que participan en el PAA con miras a ser admitidos en los estudios universitarios mediante programas propios que se ofertan en los países que practican este tipo de evaluación: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela (College Board, 2014).

Para los países americanos que aplican el examen CSEC, el CXC es el responsable de brindar certificaciones educativas en 16 países del Caribe y territorios de la Comunidad Británica de habla inglesa que mantienen convenios con los gobiernos participantes de la CARICOM. El CXC elabora y produce los informes basados en los resultados que los estudiantes obtienen en el Caribbean Secondary Education Certificate (CSEC) (Barbados, 2012). Por su naturaleza jurídica, se observa la influencia del CXC en más de un país, lo que le otorga el estatus de agente reconocido internacionalmente que ha logrado construir una red de países que contratan sus servicios materializados en el CSEC (Caricom, 2021).

Respecto a los exámenes estandarizados en Europa, según la tabla 5, un conjunto de agentes preparan y gestionan el GCSE (AQA, CCEA y WJEC), lo que los ubica como agentes de carácter jurídico multinacional. Juntos llevan a cabo actividades en países del Reino Unido, y presentan los resultados de ese instru-



mento como elementos extremadamente importantes en la vida de los estudiantes, ya que influyen en la posibilidad de ser admitidos en universidades y también aparecerán en sus planes profesionales países como Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte (IDP, 2021).

Específicamente, la AQA se responsabiliza de preparar el GCSE. El CCEA, además de ayudar en el diseño del examen, supervisa el plan de estudios y el proceso de solicitud del GCSE. Mientras que el WJEC se encarga de proporcionar las calificaciones de los estudiantes a las instituciones que brindan apoyo experto a las escuelas y universidades de Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales (Gales, 2020). Aunque las tres son instituciones independientes, sus calificaciones y programas están regulados por el gobierno de Reino Unido, presente en el sistema de exámenes públicos de Inglaterra y Gales (Theallpapers, 2020).

En este sentido, se ha identificado que existen convenios entre los países del Reino Unido y el territorio del Caribe, con el propósito de unificar el sistema de evaluación educativa mediante la creación de los exámenes PAA, GCSE y CSEC, respectivamente. En al menos dos de ellos (GCSE y CSEC) hay similitudes en varios aspectos: la nomenclatura utilizada; el idioma inglés; se realizan en serie (cada año de bachillerato); sirven como habilitación y certificación del estudiante para el acceso a la educación superior al finalizar la escuela secundaria; amplían el universo de admisiones en universidades de Reino Unido y países del Caribe (Ucas, 2014).

En Brasil, por ejemplo, se indica la posibilidad de insertar esta política de evaluación en serie para el ENEM. De acuerdo con la Ordenanza n° 458 (Brasil, 2020), uno de los propósitos del Ministerio de Educación es establecer el ENEM serial al final de cada año de enseñanza secundaria, con el objetivo de brindar mayor flexibilidad en la información sobre la enseñanza secundaria brasileña.

Entendemos que los agentes encargados de los exámenes estandarizados en los países de América y Europa, cuando no pertenecen a instancias gubernamentales, son instituciones contratadas por los gobiernos nacionales. Así, estos exámenes conducen a comprender cómo se presentan las competencias evaluativas en el desarrollo de las políticas educativas implementadas y en el establecimiento de metas futuras.

La estructuración de los sistemas educativos en los países americanos y europeos no sigue la misma lógica, pues representan un espacio de diferentes ideas y acciones encaminadas a la toma de decisiones sobre las organizaciones y normas de los sistemas educativos, a partir de su contexto histórico y cultural.

En un intento por esclarecer las transformaciones en la educación, en el contexto de América y Europa, es necesario considerar que el accionar de los gobiernos actuales en los sistemas educativos presenta “[...] instrumentos de legitimación del poder en muchos países” (Verhine & Freitas, 2012, p.16). A

su vez, indican influencias sobre sus prácticas y propósitos en diferentes instituciones (Novaes, 2002).

En general, se demuestra que hay similitudes entre sistemas educativos, a saber: a) su función principal es asegurar el equilibrio, coherencia y transformación del sistema, y b) la comprensión y elaboración de reglas que orienten su funcionamiento y significados, y dónde se da la lógica de la acción (Barroso, 2003).

Conclusiones

En este artículo, además de conocer sobre la historia de las pruebas estandarizadas aplicadas a estudiantes de secundaria en países de América y Europa, hemos buscado compararlas para comprender las formas de organización, estructuras y finalidades que las sustentan. Para ello, hemos analizado sus características principales, las fechas en que se implementaron por primera vez, los responsables de su gestión (elaboración, aplicación y producción de resultados) y la naturaleza jurídica de los agentes que las gestionan.

Con esta base, se han identificado 21 exámenes estandarizados presentes en 36 países. Al establecer comparaciones entre ellos, se advierten ciertos elementos similares relacionados con las características educativas, en particular en lo que se refiere a la oportunidad que tiene el estudiante de continuar estudiando en modalidades conocidas como educación media superior, formación técnica y carreras de grado en educación superior (Luxemburgo, 2020; Campos, 2021; Andorra, 2022; Bosch, 2020).

Los exámenes actuales parecen seguir dos lógicas distintas. Por un lado, su objetivo tradicional es certificar el desempeño individual de los alumnos y, por otro, pretenden controlar y monitorear el sistema educativo en su conjunto. En este segundo caso, las pruebas estandarizadas se enfatizan cada vez más como una herramienta importante para los sistemas educativos, en detrimento de ser una condición necesaria para planificar y dirigir las reformas educativas en los diferentes países. Es claro que este tipo de evaluación aporta información útil y sirve de parámetro de comparación con otras realidades (Billing, 2004).

En la articulación entre la organización del sistema educativo en América y Europa, estas medidas corresponden, en general, a la orientación de los organismos financieros internacionales, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo. Hay indicios de que estos brindan vías para que sus recomendaciones sean incorporadas a las políticas educativas de cada país, de modo que se mejore y perfeccione el sistema educativo, considerando las particularidades de las diferentes instituciones que se desempeñan en este ámbito.



Al comprender estas transformaciones que involucran el proceso educativo en países de América y Europa con relación a los exámenes estandarizados aplicados a estudiantes de secundaria en la totalidad de un país determinado, es importante resaltar que la participación de los países en estos exámenes es fundamental para la sistematización de las políticas educativas, en especial para la educación secundaria. De esta manera, se observa, a partir de las propuestas de los exámenes estandarizados, que se asumen distintas intenciones en los países analizados: ser una herramienta para ayudar en la evaluación de las prácticas pedagógicas de la escuela; evaluar el aprendizaje de los estudiantes, y posibilitar el acceso a la universidad y/o al campo profesional.

Destaca también la existencia de políticas articuladas para la movilización de intereses entre los países del Caribe con los del Reino Unido, en especial compartiendo los aspectos culturales que componen sus exámenes (GCSE y CSEC). En este sentido, se busca potenciar el desarrollo macroeconómico de la región en su conjunto, al tiempo que se mitigan los problemas estructurales y organizativos para la formulación de políticas educativas en las naciones más pobres.

En relación con el PAA aplicado en países de América, su gestor presenta como característica la universalización del sistema de evaluación en los que forman parte de este examen. Esta articulación puede estar asociada a la intención de expandir el examen a los países americanos buscando la consolidación, reconocimiento y unificación de las políticas de evaluación del sistema educativo. Esta iniciativa pretende establecer metas y prioridades de intervención en distintas realidades y permitir que los países involucrados puedan dialogar a partir de sus resultados en pro de la mejora educativa.

En Europa, destacan los exámenes HAVO y VWO, los cuales son elegidos por los estudiantes de acuerdo a su área de interés para continuar sus estudios en etapas posteriores. El primero considera la formación profesional, y el segundo, la educación superior enfocada a la investigación. El diploma HAVO se utiliza a menudo como requisito para la admisión a cursos de formación profesional, y el diploma VWO es condición para acceder a los cursos universitarios, en especial aquellos orientados a la investigación.

En general, identificamos que los exámenes estandarizados aplicados a estudiantes de secundaria con alcance nacional en países de América y Europa se basan en intenciones diversas. Cada sistema educativo utiliza sus propias políticas intentando dinamizar los procesos de aprendizaje de sus estudiantes, sobre todo en lo que se refiere a la obtención de información en la etapa final de la educación básica. A partir de esto, se identifican los intentos por mejorar los exámenes estandarizados en la medida en que se proponen diagnosticar la calidad educativa y brindar información sobre las competencias adquiridas por los estudiantes al finalizar la enseñanza secundaria.

Finalmente, destacamos la necesidad de futuros estudios dedicados a investigar qué competencias se requieren en los diferentes exámenes aquí analizados. Además, es importante comprender qué materias y contenidos curriculares se han privilegiado en ellos y en qué grado el uso de los datos de estas evaluaciones ha conseguido revertir los índices deficitarios de algunas realidades educativas para esta etapa de la educación básica.

Referencias

- Alemania. (2015). *Zusammenarbeit von Bund und Ländern: bundesministerium für Bildung und Forschung*. Bundesministerium für Bildung und Forschung. https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/zusammenarbeit-von-bund-und-laendern/zusammenarbeit-von-bund-und-laendern_node.html
- Álvarez-López, G., & Matarranz, M. (2020). Calidad y evaluación como tendencias globales en política educativa: estudio comparado de agencias nacionales de evaluación en educación obligatoria en Europa. *Revista Complutense Educación*, 31(1), 83-93. <https://doi.org/10.5209/rced.61865>
- Andorra. (2022). *Escola andorrana de batxillerat*. <http://adbatx.educand.ad/>
- Andorra. (2021). *Departament de Sistemes Educatius, Ensenyament Superior i Relacions Internacionals*. Govern d'Andorra. <https://www.ensenyamentsuperior.ad/caa-lectorat/69-el-departament/156-departament-de-sistemes-educatius-ensenyament-superior-i-relacions-internacionals>
- Barbados. (2013). *About CXC*. Caribbean Examinations Council. <https://www.cxc.org/about/about-cxc/>
- Barbados. (2012). *Physical Education and Sport Syllabus*. St Michael: Caribbean Examinations Council.
- Bauer, A., Alavarse, O. M., & Oliveira, R. P. (2015). Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. *Educação e Pesquisa*, (41), 1367-1382. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508144607>
- Bergamin, F. M., & Montero, M. F. (2014). Balanço de pesquisas sobre o Enem: considerações sobre a constituição política das avaliações externas. *Roteiro*, 39(2), 391-416.
- Billing, D. (2004). International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: commonality or diversity? *Higher Education*, 47, 113-137. <https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000009804.31230.5e>



- Bloch, M. (2001). *Apologia da história ou o ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bloch, M. (1998). Para uma história comparada das sociedades europeias. En *História e historiadores* (pp. 119-150). Lisboa: Teorema.
- Bonamino, A. C. (2013). Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? En A. Bauer, B. A. Gatti, & M. Tavares (Orgs.), *Vinte e cinco de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos* (pp. 43-60). Florianópolis: Insular.
- Bosch, P. (2020). Het Nederlandse onderwijssysteem. *Revista De Regenboog*, (257), 1-9. <https://www.acbh.com.br/estudosnaholanda/sistema-educacional-holandes/>
- Brasil. (2020). *Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020*. Brasília: Ministério da Educação.
- Brasil. (2018). *Enem – apresentação*. Brasília: Ministério da Educação. <http://portal.mec.gov.br/enem-sp-2094708791>
- Brasil. Ministério da Educação. (1998). *Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998*. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf
- Campos, C. O. (2021). *Avaliações de acesso ao ensino superior: um olhar para seis países*. Brasília: Vozes da Educação.
- Caricom. (2021). Caribbean Examinations Council (cxc). Caribbean Community Secretariat. <https://caricom.org/institutions/caribbean-examinations-council-cxc/>
- Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval). (2014). *Guía del Examen General para el Egreso de la Educación Media Superior*. México: Ceneval.
- College Board. (2014). *Guía de estudio para presentar la Prueba de Aptitud Académica*. Puerto Rico.
- Creswell, J. W., & Clark, P. L. (2013). *Pesquisa de métodos mistos*. Porto Alegre: Penso.
- Demarchi Sánchez, G. D. (2020). La evaluación desde las pruebas estandarizadas en la educación en Latinoamérica. *En-Contexto*, 8(13), 107-133. <https://doi.org/10.53995/23463279.716>
- Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (Demre). (2023). *Informe técnico de las Pruebas de Admisión 2023 PAES regular*. Santiago de Chile: Demre.
- Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (Demre). (2016). *Prueba de Selección Universitaria: características principales y composición*. Santiago de Chile: Demre.

- Ecuador. (2016). *El Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) es universal y obligatorio*. Gobierno de la República del Ecuador. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/el-examen-nacional-para-la-educacion-superior-enes-es-universal-y-obligatorio/>
- Ecuador. (2014). *Examen Nacional para la Educación Superior: puerta de ingreso a la educación superior pública*. Gobierno de la República del Ecuador. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/examen-nacional-para-la-educacion-superior-puerta-de-ingreso-a-la-educacion-superior-publica/>
- Eurydice. (2010). *Pruebas nacionales de evaluación del alumnado en Europa: objetivos, organización y utilización de los resultados*. Madrid: Ministerio de Educación.
- Eurydice. (2005). *Het onderwijssysteem in Nederland 2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Evers, W. M., & Walberg, H. J. (2002). *School accountability*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Fernández-González, N., & Monarca, H. (2018). Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 379-401. <https://doi.org/10.18504/pl2651-015-2018>
- Ferrer, G. (2006). *Educational assessment systems in latinamérica*. Washington: Preal.
- Francia. (2021). *Éducation physique, pratiques et culture sportives: enseignement de spécialité cycle terminal, voie general*. París: Ministère de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports.
- Gales. (2020). *About WJEC*. WJEC. <https://www.wjec.co.uk/home/about-us/>
- Hidalgo, A. M. M. (2011). La prueba de aptitud académica de la Universidad de Costa Rica para aplicantes con necesidades especiales: nuevos desarrollos. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, 11(2), 1409-4703.
- Instituto de Avaliação educativa (Iave). (2022). *Quem somos*. Iave. <https://iave.pt/o-iave/quem-somos/>
- IDP. (2021). *Como se preparar para o ensino superior do Reino Unido?* Connect Limited. <https://www.hotcourses.com.br/study-in-the-uk/applying-to-university/como-se-preparar-para-o-ensino-superior-do-reino-unido/>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2021). *Aristas*. Montevideo: INEEEd. <https://www.ineed.edu.uy/nuestro-trabajo/aristas.html>



- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2018). *Aristas. Marco general de la evaluación*. Montevideo: INEEd. https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Marcos/Aristas_MarcoGeneral_v07.pdf
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2016). *Misión. Instituto Nacional de Evaluación Educativa*. Montevideo: INEEd. <https://www.ineed.edu.uy/institucional/mision.html>
- IQAS. (2015). *International Education Guide: for the assessment of education from Mexico*. Canada: Government of Alberta.
- Klar, N. (2021). *Die gymnasiale Oberstufe und die Abiturprüfung: informationen für Eltern sowie für Schülerinnen und Schüler*. Niedersächsisches Kultusministerium.
- Lafuente, M. (2009). La experiencia del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, SNEPE, en Paraguay. Aprendizajes y desafíos. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2(1), 69-70.
- Levin, B. (2001). *Reforming education: from origins to outcomes*. Nueva York: Routledg.
- Luxemburgo. (2022). *Examen de fin d'études secondaires: enseignement secondaire classique*. Luxembourg: Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et la Jeunesse. <https://men.public.lu/content/dam/men/fr/secondaire/examen-fin-etudes/brochure-examen-secondaire-classique-2024.pdf>
- Luxemburgo. (2020). *Bem-vindos à escola luxemburguesa*. Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.
- Madaus, G., Russell, M., & Higgins, J. (2009). *The paradoxes of high stakes testing: how they affect students, their parents, teachers, principals, schools, and society*. Charlotte: Information Age.
- Marques, R., Ronildo Stieg, R., Cunha de Paula, S., Lopes Negreiros, H., & dos Santos, W. (2020). Educación física en el Examen Nacional de Escuela Secundaria de Brasil: análisis de las preguntas en el período 2009-2017. *Calidad en la Educación*, (53), 113-146. <https://doi.org/10.31619/caledu.n53.834>
- Marques, R., Stieg, R., & Santos, W. (2020). Exames estandarizados: análise dos modelos e das teorias na produção acadêmica. *Meta: Avaliação*, 12(34), 1-27. <https://doi.org/10.22347/2175-2753v12i34.2342>
- Ministerio de Educación de República Dominicana (MINERD). (2022). *MINERD informa que primer día de Pruebas Nacionales para el nivel secundario se desarrolla con normalidad*. República

- Dominicana: MINERD. <https://presidencia.gob.do/noticias/minerd-informa-que-primer-dia-de-pruebas-nacionales-para-el-nivel-secundario-se-desarrolla>
- Mons, N. (2009). Theoretical and real effects of standardised assessment policies. *Revue française de pédagogie*, (169), 139-140.
- Morales-Romero, D. (2015). *¿Son las pruebas nacionales un indicador válido para realizar comparaciones entre escuelas? Una aproximación mediante la evaluación diagnóstica de media, 2013*. Santo Domingo: Ideice. <https://doi.org/10.47554/revie.vol2.num2.2015.pp24-45>
- Nicaragua. (2004). *Plan Operativo Anual 2005*. Nicaragua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/nicaragua_plan_operativo_anual_2005.pdf
- Novaes, G. T. F. (2002). *Habilidades e competências do Exame Nacional dos Cursos de Medicina*. São Paulo: Faculdade de Educação.
- OCO. (2019). *Wat is het HAVO?* Stel je vraag over onderwijs in Amsterdam. <https://www.onderwijsconsument.nl/wat-is-het-havo/>
- Oliveira, R. P. (2000). Reformas educativas no Brasil na década de 90. em Catanio, A. M. y Oliverira, R. P. (Orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 77-94). Belo Horizonte: Autêntica.
- Oliveira, R. P. (1999). O direito à educação na Constituição de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de Justiça. *Revista Brasileira de Educação*, (11), 61-74.
- Oxford. (2021). *Overview General Certificate of Secondary Education*. <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095846907>
- Países Bajos. (2007). *Handreiking schoolexamen bewegen, sport en maatschappij havo/vwo*. Enschede: Curriculum Development Foundation.
- Portugal. (2022). *Guia geral de exames 2022*. Lisboa: DGES. <https://estudaremportugal.com.br/exame-nacional/>
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (1998). *Financiamiento de la educación en América Latina*. Santiago: Ministerio de la Cultura y Educación.
- Romero-León, J. L. (2016). Perspectiva europea de las evaluaciones externas. El caso de España desde la LGE hasta LOMCE. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 1(2), 183-196. <https://doi.org/10.15366/rep2016.1.2.008>



- Sánchez-Cerón, M., & Del Sagrario Corte Cruz, F. M. (2013). Las evaluaciones estandarizadas: sus efectos en tres países latinoamericanos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 43(1), 97-124.
- Schneider, M. P. (2013). Políticas de avaliação em larga escala e a construção de um currículo nacional para a educação básica. *Eccos Revista Científica*, (30), 17-33. <https://doi.org/10.5585/eccos.n30.3537>
- Selectividad. (2022). *Por que estudar em Espanha?* <https://www.selectividad.pt/acesso-a-espanha.html>.
- Theallpapers. (2020). *Assessment and qualifications alliance*. <https://www.theallpapers.com/assessment-and-qualifications-alliance/>
- Trinidad & Tobago. (2021). *Caribbean Secondary Education Certificate (CSEC)*. Trinidad & Tobago: Government of Republic of Trinidad and Tobago. <https://www.cxc.org/examinations/csec-2/>
- Ucas. (2014). *International qualifications: for entry to university or college in 2015*. UCAS: Rosehill New Barn Lane Cheltenham.
- Verhine, R. E., & Freitas, A. A. S. M. (2012). A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. *Revista Ensino Superior Unicamp*, 16-39.
- Werle, F. O. C. (2011). Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Revista Ensaio: avaliação em políticas públicas em educação*, 19(73), 769-792. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500003>
- White, J. J. (2015). *The College Board*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/The-College-Board>

Jóvenes, religión y derechos sexuales y reproductivos en México

Youth, Religion and Sexual and Reproductive Rights in Mexico

Edgar Zavala Pelayo,* David Eduardo Vilchis Carrillo**



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-013-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-013-2025)

Recibido: 20 de diciembre de 2022

Aceptado: 2 de julio de 2024

Resumen

En este trabajo se exploran las subjetividades religiosas y posturas sobre derechos sexuales y reproductivos de un grupo de jóvenes radicados en Ciudad de México, activos en cuatro tradiciones religiosas: católica, presbiteriana, evangélica y musulmana. Se realizaron 16 entrevistas semiestructuradas a dos hombres y dos mujeres de cada caso. Los resultados revelan la pluralidad de posturas juveniles, lo cual corresponde a subjetividades complejas que se pueden ubicar simultáneamente en varios puntos de un continuo analítico. Se concluye sugiriendo investigaciones que analicen: fenómenos de polarización hacia el interior de las subjetividades juveniles; diferenciales analíticos por género y por religión, así como las estructuras históricas y/o institucionales que interactúan con la autorreflexividad y relativa autonomía de las poblaciones juveniles. Lo anterior se plantea como algo fundamental en sociedades latinoamericanas constitucionalmente seculares pero persistentemente creyentes como la mexicana.

Palabras clave: debates públicos, derechos sexuales y reproductivos, jóvenes, política, religión, subjetividad.

Abstract

This manuscript explores religious subjectivities and positionings on sexual and reproductive rights in a group of young men and women living in Mexico City and active in four religious traditions: Catholic, Presbyterian, Evangelical and Muslim. Sixteen semi-structured interviews with two women and two men from each tradition were conducted. The results point to a plurality of stances among the youth in each tradition and a corresponding set of complex subjectivities that can be located in more than one position alongside an analytical continuum. The conclusions

* Doctor en Sociología por la Universidad de Edimburgo. Profesor investigador, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México | ezavala@colmex.mx | <https://orcid.org/0000-0001-6060-2351>

** Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Estudiante del programa de doctorado en Religión, Cultura y Vida Pública, Universidad de Padua | david.vilchis@imdosoc.org | <https://orcid.org/0000-0002-4248-5937>

suggest further research on the types of polarization in youth subjectivities, differences towards sexual and reproductive rights by gender and religion, as well as research on the historical and/or institutional structures that may shape the youth's relative autonomy and self-reflexivity. These conclusions are considered crucial especially in Latin American societies such as the Mexican—constitutionally secular yet persistently prone to religious beliefs.

Keywords: public debates, sexual and reproductive rights, youth, politics, religion, subjectivity.

Introducción: jóvenes y sexualidad, religión y sexualidad

Los estudios sobre jóvenes y sexualidad desarrollados en las últimas décadas en México han incluido conjuntos relativamente amplios de trabajos especializados. Uno lo constituyen investigaciones que, previas al año 2000, analizan poblaciones jóvenes y temas relativos a su salud sexual y reproductiva, desde enfoques socioantropológicos y sociodemográficos y de salud pública o psicológicos (Stern & García, 2000). Una buena parte de este primer grupo de trabajos—que comenzaron a publicarse al inicio de la década de 1980—hacían eco de las agendas de organismos internacionales e instituciones públicas nacionales dirigidas a la problemática de la sobrepoblación y las correspondientes medidas de planificación familiar (Stern & García, 2000, pp. 1-2), además de que compartían otras preocupaciones como las derivadas de la crisis epidémica del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) que apareció en aquellas fechas. Es en este entorno nacional y contexto global que se puede comprender el énfasis que análisis cualitativos y cuantitativos pusieron sobre áreas como la educación sexual y el embarazo adolescente mediante abordajes de política pública (Ehrenfeld-Lenkiewicz, 1994; Stern, 1995) o implícitamente normativos (Álvarez *et al.*, 1990; Hoyos & Villaseñor, 1996).

En las últimas décadas ha continuado la producción de trabajos que siguen enfocándose en la salud sexual de las y los jóvenes, pero al mismo tiempo abordan otras discusiones que han tenido fuertes ecos en la academia y fuera de ella, tales como la igualdad de género (Casique, 2018; Ulloa, 2014; Rodríguez & San José, 2010), o los debates alrededor de los derechos sexuales y reproductivos (Mayorga, 2016; Campero *et al.*, 2010), es decir, un elemento de la triada temática en este manuscrito. Sin embargo, pese a la cantidad significativa de estos estudios más recientes, y a pesar de que la literatura sociológica y antropológica cuenta con trabajos clásicos (Durkheim, 1915; Malinowski, 1929), semiclásicos (Foucault, 1978) y contemporáneos (Bárceñas, 2020; Karadimas &

Tinat, 2014), en torno a las sexualidades y la religión, los trabajos sobre jóvenes y sexualidad se han decantado en cierto grado a obviar la dimensión religiosa a nivel societal, y el rol de las identidades, prácticas y creencias religiosas de las y los jóvenes en lo individual.

Para intentar llenar este vacío en la literatura especializada y para abonar en lo general a la comprensión y reflexión sobre las poblaciones jóvenes en México, sus subjetividades religiosas y sus posicionamientos sobre debates públicos marcadamente controversiales en México y en otros países de América Latina, este artículo presenta los primeros resultados de un estudio exploratorio sobre las subjetividades religiosas y las subjetividades políticas de un grupo de hombres y mujeres jóvenes. Al momento de la recolección de datos, las y los jóvenes investigados radicaban en Ciudad de México y eran miembros activos de cuatro tradiciones religiosas: la católica, la presbiteriana, la evangélica y la musulmana. Como se expondrá más adelante, los resultados de este estudio revelan una pluralidad compleja en las posturas de las juventudes al interior de las diferentes tradiciones religiosas y respecto a los debates públicos sobre derechos sexuales y reproductivos. Una vez analizada, dicha complejidad ofrece una serie de pistas claras para continuar con el estudio de poblaciones juveniles, y, sobre todo, para seguir problematizando y matizando sus diversas relaciones con la dimensión religiosa y sus variados posicionamientos sobre el tipo de debates públicos álgidos de los últimos años en México y otros países latinoamericanos. Antes de dar los detalles sobre la metodología de nuestro estudio y sus resultados principales, referimos en la siguiente sección al pequeño número de estudios que, a contracorriente de la tendencia general, han analizado simultáneamente poblaciones jóvenes, lo religioso y diversas cuestiones sobre los derechos sexuales y reproductivos en México.

Jóvenes, religión y derechos sexuales y reproductivos en México

Aunque los trabajos sobre la triada temática *jóvenes, religión y derechos sexuales y reproductivos* en México han sido un tanto dispersos y modestos en número, han demostrado la relevancia de analizar en profundidad las relaciones complejas entre las prácticas, creencias y experiencias religiosas de poblaciones juveniles y las prácticas, discursos y actitudes que han desarrollado en torno a los derechos sexuales y reproductivos en el México contemporáneo.

Una parte de dichos trabajos ha estudiado a jóvenes en entornos rurales y semirurales. Algunos, de hecho, no reportaron haber considerado factores religiosos en sus diseños de investigación, sin embargo, entre sus hallazgos principales figuran elementos de lo religioso. En su estudio cualitativo sobre el



reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos entre un grupo de mujeres en una comunidad rural de Chiapas, Evangelista *et al.* (2001) encontraron que el grupo juvenil organizado por la pastoral de la diócesis de San Cristóbal de Las Casas, al cual pertenecían las jóvenes del estudio, les había permitido contar con un espacio para el ejercicio de la autonomía, el desarrollo personal y el contacto con información sobre derechos en general.

Enfocándose también en un grupo de mujeres jóvenes de una comunidad rural en Ciudad de México, Hernández-Rosete & Estrada-Hipólito (2018) hallaron que las narrativas sobre el embarazo y el aborto de las mujeres investigadas no asumían “explícitamente la visión católica”, y que recibían “información incorrecta” sobre el tema por parte de personal médico católico de su propia institución educativa, incluyendo videos de abortos en los que “sacaban del útero a un feto en partes” (2018, pp. 4-5). De esta forma, concluyen estos autores que las mujeres investigadas expresaban sentimientos de culpa y la idea de que la vida comienza al momento de la fecundación embrionaria, siguiendo una pauta muy similar a la de los discursos católicos prohibitivos.

De manera similar, en un estudio sobre el proceso de apropiación de derechos sexuales y reproductivos en un grupo de adolescentes de una comunidad semirural en el norte de México, Juárez (2009) concluye que si bien las narrativas de las y los adolescentes no incluían preceptos explícitamente católicos o religiosos, sí enfatizaban la abstinencia, es decir, el instrumento de control de la natalidad y de la sexualidad “propuesto por el sector religioso y conservador” (2009, p. 175).

Considerando la dimensión religiosa desde un inicio, otros estudios, tanto generales como especializados, han analizado a poblaciones jóvenes y los derechos sexuales y reproductivos. El conjunto de tipo general son las encuestas que se han realizado con variada frecuencia a nivel nacional en México: Encuestas Nacionales de Juventud 2000, 2005 y 2010, Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, Encuesta Nacional de Cultura Política de los Jóvenes 2012, que entre sus ítems han incluido preguntas cerradas acerca de la afiliación, creencias y actividades religiosas de encuestadas y encuestados; respecto a su propia sexualidad, y, en ocasiones, su acuerdo o desacuerdo sobre el aborto y el matrimonio homosexual. La particularidad de estas encuestas es que los cruces entre los datos de afiliaciones u otras variables de lo religioso y los datos de opiniones sobre sexualidades o incluso prácticas sexuales individuales, tienden a no abordarse en los reportes de las encuestas ni en análisis en los que son utilizadas como fuentes primarias o secundarias de datos (Gómez, 2017).

Sin embargo, haciendo uso de varias de las encuestas anteriores u otras, algunos cuantos estudios cuantitativos han abordado estos cruces. Por ejemplo, en uno cuya población muestral se derivó de la Encuesta Nacional de Juventud

2005 (Vargas *et al.*, 2010), estos autores dan cuenta de las diferencias relacionadas con prácticas sexuales entre submuestras de jóvenes categorizadas como a) católicos practicantes, b) católicos nominales, c) protestantes evangélicos (tanto históricos como neopentecostales y evangélicos), d) otras religiones, y e) no creyentes. Se observó que las submuestras de católicos practicantes y de protestantes evangélicos tienden a retrasar el inicio de su vida sexual comparadas con la submuestra de católicos nominales; y que los protestantes evangélicos muestran menores posibilidades de usar condón en su primera relación sexual. Los autores afirman que, pese al secularismo contemporáneo, las iglesias católicas y evangélicas (2010, p. 26) pueden aún ejercer influencia en la vida sexual de sus miembros jóvenes.

En un estudio similar, pero a través de una encuesta a 411 estudiantes universitarios en la ciudad de Xalapa, Marván *et al.* (2018) observaron que, en el terreno de la legalización del aborto, los participantes hombres y aquellos cuya adscripción religiosa fue categorizada como católica o cristiana, mostraron mayor rechazo hacia la interrupción voluntaria del embarazo, comparados con la submuestra de mujeres.

En el terreno de los abordajes cualitativos, un estudio que incluyó entrevistas a mujeres que se practicaron abortos en clínicas del sector público en Ciudad de México (Amuchástegui *et al.*, 2015) constata que las disputas discursivas en el plano sociopolítico entre las instituciones seculares que están a favor del aborto y las instituciones religiosas, sobre todo católicas, tienen un “correlato” (2015, p. 176) en las disputas a nivel subjetivo de las mujeres que experimentan la interrupción legal del embarazo. Estas disputas subjetivas incluyen referentes religiosos y valores católicos en distintos grados según el caso. Por ejemplo, mientras que entre las mujeres solteras y más jóvenes se detectó un discurso más distante de lo moral-religioso y más apegado al “lenguaje científico” y al “derecho a decidir”, en el subconjunto de madres y mujeres con menor nivel educativo y con dependencia económica de la pareja, se observaron más referencias a “discursos hegemónicos del género y/o de la moral católica” (2015, pp. 178-179).

En otro análisis sobre jóvenes entre 19 y 24 años, estudiantes de escuelas católicas en la ciudad de Guadalajara, Martínez (2009) observa que en sus subjetividades sexuales y religiosas hay una resignificación de valores y referentes católicos. Por ejemplo, las ideas tradicionales de pecado o de quedar fuera de la gracia de Dios por practicar el sexo premarital, se sustituyen por posicionamientos a favor de no dañarse a sí mismos, no quedar vacíos o no ser dominados por deseos “corporales” (2009, p. 269). Este estudio también encontró que mientras que las mujeres demostraron hasta cierto grado mayor empatía o flexibilidad hacia la práctica del aborto y la diversidad sexual, los hombres se mostraron “más ortodoxos y rígidos” (2009, p. 275).



Una vez detallado el pequeño conjunto de estudios sobre jóvenes, religión y derechos sexuales y reproductivos en México, pueden anotarse algunas observaciones clave. Mientras que los trabajos sobre poblaciones jóvenes rurales y el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos han tendido a analizar sectores femeninos y a dejar de lado los masculinos (Evangelista *et al.*, 2001; Hernández-Rosete & Estrada-Hipólito, 2018; cf. Juárez, 2009), los trabajos cuantitativos y cualitativos que han analizado población juvenil en sectores urbanos han abordado ambos géneros, pero en ocasiones han dejado fuera a jóvenes urbanos no universitarios (Martínez, 2009; Marván *et al.*, 2018; Vargas *et al.*, 2010).

Y si bien los estudios cuantitativos han explorado opiniones y actitudes en torno a derechos sexuales y reproductivos de religiones minoritarias cristianas y no cristianas en entornos urbanos, estos enfoques solo han analizado la variable de adscripción religiosa (Vargas *et al.*, 2010; Marván *et al.*, 2018; cf. Martínez, 2009; Amuchástegui *et al.*, 2015) entre el rango amplio de variables al respecto. Además, dichos análisis se han realizado sin distinguir entre las religiones protestantes históricas, las paraprotestantes (Testigos de Jehová, Iglesia Adventista e Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días), las más recientes evangélicas y neopentecostales y las diversas no cristianas en el país.

Pese a lo anterior, los trabajos referidos han contribuido sustantivamente al estudio de las complejas subjetividades religiosas y religioso-sexuales de personas jóvenes (Amuchástegui *et al.*, 2015; Martínez Lozano, 2009), así como a las influencias de lo religioso que no son necesariamente reconocidas o reflexionadas por los individuos (Juárez, 2009; Hernández-Rosete & Estrada-Hipólito, 2018; cf. Amuchástegui *et al.*, 2015), y que están posiblemente mediadas por estructuras institucionales de cuño católico (Evangelista *et al.*, 2001), discursos religioso-morales en contenidos educativos no oficiales y el entorno familiar (Juárez, 2009), y referentes axiológicos incorporados a la dimensión cultural (Vargas *et al.*, 2010). Igualmente, estos trabajos demuestran la relevancia de analizar comparativamente el diferencial de influencia de lo religioso entre mujeres católicas por un lado y hombres católicos por el otro (Martínez, 2009; Marván *et al.*, 2018), así como entre población católica practicante y evangélica por un lado, y la población católica nominal y la no creyente por el otro.

Metodología

En los párrafos siguientes se presentan resultados de un estudio cualitativo que tuvo como objetivo general explorar las subjetividades religiosas y

políticas de un grupo de hombres y mujeres jóvenes radicados en Ciudad de México y miembros de las iglesias católica, presbiteriana, el conjunto de congregaciones cristianas de perfil evangélico y la comunidad musulmana suní. La primera religión fue seleccionada por su evidente relevancia histórica y cuantitativa en el paisaje religioso de México. La segunda por ser parte una de las religiones protestantes históricas que suelen analizarse con poca frecuencia en relación con la dimensión pública y que, además, cuenta con una gran cantidad de agrupaciones juveniles o dirigidas a atender las juventudes en distintos niveles. Las congregaciones cristianas se incluyen por representar uno de los tipos de minoría cristiana con mayor crecimiento en las últimas décadas. La comunidad musulmana se incluye por ser parte de las minorías no cristianas en el país, y por ser una minoría dentro de las minorías religiosas en México.

Para contar con paridad de género, fueron seleccionados dos hombres y dos mujeres de cada religión, hasta ser un total de 16 personas. Dado que uno de los criterios metodológicos generales del proyecto fue incluir a poblaciones juveniles poco estudiadas, aparte de elegir a las minorías religiosas descritas, se seleccionaron, dentro de las cuatro religiones, a jóvenes “incorporados” cuyas voces poco figuran en los estudios especializados (Reguillo, 2003, pp. 106-7). Así, el grupo investigado estuvo constituido por ocho mujeres y ocho hombres entre los 18 y 29 años,¹ quienes al momento del trabajo de campo participaban activamente al interior de sus iglesias o congregaciones, o eran miembros activos de grupos juveniles pertenecientes a estas.

Cabe añadir que en este análisis se buscó ser diverso por lo que las personas seleccionadas provienen de distintos grupos juveniles religiosos o de distinta congregación, a excepción del caso musulmán, cuyo número y acceso resultaron acotados. De los católicos, se eligió a un hombre y una mujer activos en una parroquia de una zona periférica de Ciudad de México, y a un hombre y una mujer pertenecientes a un grupo juvenil jesuita. De los presbiterianos, un hombre y una mujer que son parte de un grupo juvenil universitario, y un hombre y una mujer de la agrupación juvenil oficial de la Iglesia Nacional Príncipe de la Paz. De los evangélicos, cuyas congregaciones tienden a la fragmentación, se seleccionó a una pareja de una congregación con múltiples sedes dentro y fuera de Ciudad de México, así como otra de una de las pocas congregaciones cristianas abiertas a la comunidad sexualmente diversa.²

¹ Por razones fuera de nuestro control, las dos participantes miembros de la Iglesia presbiteriana excedieron este límite de edad (tabla 1).

² Respectivamente, “Semilla de Mostaza” y “Misión Cristiana Incluyente”.



Para tener acceso a las poblaciones juveniles mencionadas, se visitaron los lugares en donde ellas se reunían, o se contactó directamente a sus miembros; posteriormente se hizo lo propio con las y los participantes mediante la estrategia de bola de nieve y se procedió a agendar y realizar una o dos sesiones de entrevistas por individuo.³ Para proteger su integridad e incrementar la profundidad de las entrevistas, a todas y todos se les aseguró el anonimato de datos y en la publicación de resultados del proyecto. La tabla 1 es una relación de las y los participantes y el alias con el que se nombran más adelante.

Para la recolección de datos se elaboraron dos instrumentos. El primero fue una pequeña encuesta de 24 preguntas cerradas con secciones para recolectar datos sociodemográficos, de creencias, prácticas e identidades religiosas y otros sobre formas de participación política y comunitaria y nivel de confianza en instituciones públicas.⁴ El segundo instrumento fue una guía para entrevistas semiestructuradas con secciones para recolectar testimonios, impresiones y experiencias sobre subjetividades religiosas y políticas, y de percepción de efectos de lo religioso en la dimensión personal y en la arena pública. La subsección de subjetividades políticas incluyó dos preguntas guía sobre derechos sexuales y reproductivos: “¿Qué opinas de las iniciativas de ley para despenalizar el aborto?” y “¿Qué opinas de las iniciativas de ley para aprobar el matrimonio entre personas del mismo sexo y para permitirles adoptar?”. La subsección sobre percepción de efectos de lo religioso incluyó las preguntas guía: “¿Consideras que tus valores religiosos orientan de alguna manera tu postura sobre el aborto?” y “¿Consideras que tus valores religiosos ayudan a conformar tu postura sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo y sobre adopción por matrimonios del mismo sexo?”.

En las tres secciones que siguen se presentan los resultados principales de los ejercicios analíticos que incluyeron: una primera etapa de análisis de contenido de las respuestas; una posterior codificación de estas de acuerdo a los tipos de posicionamiento y razonamientos de entrevistadas y entrevistados; y una tercera etapa de análisis comparativo de posicionamientos y razonamientos según el género y religión de las personas entrevistadas.

³ Si bien se priorizaron las entrevistas en formato presencial, algunas se llevaron a cabo en videollamada, tanto por razones derivadas de la pandemia por covid-19 como por petición de las personas entrevistadas.

⁴ Para el diseño de este instrumento se consideraron preguntas sobre variables analizadas en proyectos propios (Vilchis-Carrillo, 2019) y en encuestas de alcance nacional (RIFREM, 2017). Dado que los datos obtenidos con este instrumento son de naturaleza cuantitativa y se recolectaron a partir de una “N” insuficiente en términos de representatividad estadística, su análisis se reserva para futuros ejercicios que puedan contar con más datos provenientes de diseños metodológicos equivalentes al del presente estudio (comparación de datos provenientes de religión/es mayoritaria/s, minoritarias cristianas y minoritarias no cristianas).

Tabla 1. Participantes por afiliación religiosa

No.	Afiliación religiosa	Alias	Sexo	Edad
1	Congregación cristiana, multisede	Violeta	Femenino	26
2		Fernando	Masculino	21
3	Congregación cristiana, pro comunidad sexual diversa	Itzel	Femenino	28
4		Carlos	Masculino	28
5	Comunidad musulmana suní	Alejandra	Femenino	27
6		Saúl	Masculino	23
7		Elena	Femenino	25
8		Martin	Masculino	24
9	Iglesia católica, parroquia	Gabriela	Femenino	29
10		Pedro	Masculino	23
11	Iglesia católica, grupo jesuita	Andrea	Femenino	23
12		Juan	Masculino	23
13	Iglesia presbiteriana, grupo universitario	Cecilia	Femenino	34
14		Julio	Masculino	29
15	Iglesia presbiteriana, grupo Igl. N. P. de la P.	Diana	Femenino	35
16		Eduardo	Masculino	22

Fuente: Elaboración propia.

Posturas y matices sobre iniciativas de ley para despenalizar el aborto

De las respuestas en las entrevistas se identifican cuatro posturas básicas en cuanto a las iniciativas de ley para la despenalización del aborto (ILDA, en adelante): a) indefinición, b) rechazo, c) ambivalencia y d) apoyo. Además, las respuestas que se dieron a la entrevista semiestructurada fueron lo suficientemente extensas para inferir una variedad compleja de matices y actitudes en el planteamiento que cada individuo dio para explicar su postura. Las cuatro posturas básicas halladas se describen enseguida, así como los tipos de matices y actitudes que se infirieron. Primero se presentan las menos frecuentes, es decir, las de indefinición, rechazo y apoyo. En segundo lugar las posturas más frecuentes, es decir, las ambivalentes. En tercero, los hallazgos más relevantes de las comparaciones entre las respuestas, considerando la religión y el género de las y los participantes.

Indefinición, rechazo y apoyo a las iniciativas de ley para la despenalización del aborto

La postura que denominamos “indefinida”, la de menor frecuencia y observada en Fernando, hombre cristiano (cuarta columna en tabla 2), consistió en una abstención de respuesta en la que, sin embargo, la indefinición del entrevistado



no parecía derivar de una situación de desconocimiento del tema o una negación de respuesta, sino de un reconocimiento, breve pero expreso, de la profundidad de la cuestión. Las palabras del entrevistado: “No sé, es que... no me gustaría opinar algo, [...]. Es que hay muchas cosas que profundizar en ese tema, muchas, [...] y siento que no puedes decir ‘estoy de acuerdo y ya’, o ‘no estoy de acuerdo y ya’ creo que es algo profundo [...]”.

El “rechazo” a las ILDA, observado en una mujer cristiana y una presbiteriana, fue expresado no solo con argumentos de moral religiosa y de obediencia a la voluntad de Dios, sino también con un cierto grado de autorreflexividad. Violeta afirmaba: “Creo que es complicado [...] pero creo que si esa es la voluntad de Dios o sea me refiero [a tener] un bebé, [...] tiene que cumplirse [...]. Dios siempre te guarda y te va guiando [...]. Si en mi caso me pasara eso, tal vez sí tendría al bebé [...] pero porque sé que mi Dios no me va a dejar”.

Por otro lado, únicamente dos personas entrevistadas, hombre y mujer católicos, manifestaron una postura de apoyo a las ILDA. En ambos casos la postura se planteó de manera “no ambivalente”, es decir, que los dos se expresaron a favor en términos claros y sin hacer referencia a desacuerdos o rechazos parciales o condicionales. Juan manifestó su apoyo argumentando breve pero explícitamente que la mujer “es dueña de su cuerpo”. Andrea defendió que es un derecho de la mujer: “Yo estoy totalmente a favor de que despenalicen el aborto. Y sí, [...] la gente tiene derechos y que elija sobre sus vidas y sobre sus cuerpos”.

Ambivalencia hacia las iniciativas de ley para la despenalización del aborto

La mayoría de las personas entrevistadas, de todas las tradiciones religiosas incluidas aquí, reflejó posicionamientos ambivalentes, es decir, que incluían al mismo tiempo apoyo y rechazo a las ILDA, pero con matices diversos.

En este subgrupo, cinco personas expresaron rechazo y apoyo por las ILDA que denominamos “condicional”, en tanto su apoyo se manifestó solo para casos excepcionales, como embarazo por violación o de peligro para la vida de la madre. Alejandra, de la comunidad musulmana, se expresó a favor del uso de anticonceptivos y señaló que el embarazo implica “una responsabilidad en cuanto a la vida que no debería ignorarse”; así mismo, sostuvo que el aborto “debería ser una opción para, por ejemplo, las víctimas de violación, [...] una solución para una situación extrema, para mujeres que han tenido por ejemplo problemas de salud y que necesitan ese aborto para mantenerse con vida; vaya temas en los que dices ‘es que ella necesita el aborto’. En ese caso creo que sí debería ser legal”.

Cabe decir también que en este subgrupo con postura ambivalente, las razones para el rechazo de las ILDA, aparte de ser religiosas —desobediencia a la voluntad divina o al principio del embrión como inicio de la vida humana—, también lo eran de naturaleza pragmática y de salud sexual, como el no disponer de métodos anticonceptivos.

Otros participantes con posicionamiento ambivalente lo hicieron adoptando una postura “simétrica”, es decir, sin limitar su apoyo a casos excepcionales y con un énfasis equivalente en sus argumentos a favor y los de rechazo. El primer tipo fue variado, desde que las mujeres deben contar con la “oportunidad” de abortar, hasta la defensa de la “libertad” de las mujeres como individuos o de la libertad sobre sus cuerpos. Las razones de rechazo se mantuvieron en la generalidad, pero con diferencias en cierto grado: desde posturas que rechazaban las ILDA si el caso se relacionara con “diversión”, hasta quienes explícitamente negaron su apoyo por ir en contra de “la fe”, o por ser algo “complicado” para “la vida” del embrión. Uno de los entrevistados externaba:

Creo que el hecho de despenalizarlo [el aborto] es complicado por la vida del bebé [...], pero creo que es la parte de ser libres, de decidir [...]. Porque creo que cuando se llega a prohibir algo, de todos modos se busca de una u otra manera [...]. Muchas chicas lo llegan a hacer pero perdiendo la vida, [...] en condiciones que no son de las más adecuadas [...]. Si tú me preguntas si estoy de acuerdo, no estoy de acuerdo. Pero sí estoy de acuerdo [en] que tengan la decisión de elegir.

Dos personas entrevistadas más con posicionamiento ambivalente manifestaron su apoyo a las ILDA, pero con dos matices adicionales. Uno, observado en Gabriela, puede catalogarse como ambivalencia expresa “indecisa”, es decir, que la persona manifestó tanto aceptación como rechazo, aunque con una notoria indecisión y cierto grado de aparente confusión: “¡Ay, no sé! Mira, yo no estoy de acuerdo con el aborto, ¿no? pero encarcelar a las mujeres no creo que resuelva el problema... Pues, sí, no sé. Es mi postura [...]. Pero no estoy de acuerdo con que se apruebe el aborto, tampoco. Entonces, este, yo creo que pues no [...], no te sabría decir bien, pero pues sí, ese es mi pensar”.

Otro posicionamiento un tanto similar, que se asemeja a las “disputas” a nivel subjetivo encontradas por Amuchástegui *et al.* (2015), fue el ambivalente con matiz “conflictivo”. Esta actitud particular se observó en Itzel, quien manifestó aceptación y rechazo por las ILDA, expresando, con desazón y relativa claridad, un conflicto o choque a nivel personal entre ambas posiciones:

[...] mira la Biblia dice que Dios nos conoce desde el vientre de nuestra madre, y que, desde ahí, ya teníamos nombre [...]. Yo preferiría que nadie se hiciera un



aborto, pero si lo vas a hacer creo que es mejor en un lugar seguro [...]. No te puedo decir “está bien”, no te puedo decir “está mal”, honestamente ahí tengo posiciones encontradas. [...]. Honestamente no quisiera que ninguna vida se perdiera, ¿no? [...] pero tanto importa la vida de [la] mamá [como] la vida del embrión. Ahí si tengo ideas encontradas.

Comparaciones por religión y por género

En términos de similitudes y diferencias por religión hubo hallazgos importantes. Las únicas personas participantes que mantuvieron una postura de apoyo no ambivalente hacia las ILDA son católicas y pertenecientes al grupo juvenil de acompañamiento jesuita. Este resultado está en sintonía con los hallazgos de la ENCREER (RIFREM, 2017) que sugieren que el catolicismo es la tradición religiosa cuyos fieles manifiestan con mayor frecuencia disidencia respecto a posiciones “conservadoras” en temas de derechos sexuales y reproductivos. Y, a diferencia de otros estudios (Marván *et al.*, 2018), en nuestro análisis las actitudes más desaprobatorias hacia las ILDA no se encontraron entre las ocho entrevistas con personas cristianas y católicas. Y si bien hubo un número considerable de posturas ambivalentes de tipo “condicional”, un tanto concentradas en el subconjunto musulmán, en ninguna de las cuatro religiones incluidas se observaron actitudes de rechazo hacia las ILDA matizadas por una actitud dogmática rígida —como sí sucedió con las iniciativas de ley para matrimonio y adopción homoparental, como se explica en la siguiente sección.

En cuanto a los posicionamientos de acuerdo con el género de los entrevistados se obtuvieron dos hallazgos relevantes. Primero, entre los hombres católicos de nuestro estudio, tanto los del sector jesuita como los de la parroquia, no se observó la ortodoxia y rigidez hacia el aborto reportados entre jóvenes católicos hombres (Martínez, 2009). Sin embargo, la mayor cantidad de posturas ambivalentes con matiz “caso excepcional”, es decir, el tipo más cercano a las de rechazo, se registró en el subconjunto de hombres, en específico en un católico, un presbiteriano y en los dos musulmanes; mientras que solo una mujer musulmana expresó este matiz como parte de su postura ambivalente. Segundo, en nuestro subconjunto de mujeres, y posiblemente relacionado a su cercanía o relativa familiaridad con el aborto o eventos asociados, se observó la mayor cantidad de tipos de matiz en sus posicionamientos ambivalentes, es decir, el “caso excepcional”, el “simétrico”, el “indeciso” y el “conflictado”; en tanto que en el subconjunto de hombres solo se observaron dos tipos de matices o acentos en sus posturas ambivalentes: el “caso excepcional” y el “simétrico”.

Posturas y matices sobre las iniciativas de ley para matrimonio homosexual y adopción homoparental

En contraste con lo anterior, las posturas de las personas entrevistadas sobre iniciativas de ley para el matrimonio homosexual y la adopción homoparental (ILMHYAH, en adelante) no mostraron indefiniciones ni ambivalencias, sino un tanto de neutralidad y, sobre todo, una bipolaridad de apoyo y rechazo. Mientras que solo una entrevistada dijo tener una posición catalogable como neutral, siete personas afirmaron estar en contra de las iniciativas y ocho más manifestaron estar a favor (quinta columna, tabla 2). Enseguida se presenta, en primer lugar, la postura neutral y las de rechazo, así como los matices expresados en torno a este último. En segundo, se expone la postura de apoyo y los diversos matices expresados. Finalmente, la tercera subsección describe los hallazgos más importantes obtenidos a partir de los ejercicios comparativos.

Neutralidad y rechazo hacia las iniciativas de ley para el matrimonio homosexual y la adopción homoparental

Desde una posición neutral, Alejandra, mujer musulmana, expresó que las ИLMHYAH conllevan “un estilo de vida que no es compatible con el islam”, sin embargo, concedió que ella no podría “ser ni grosera ni [...] poco tolerante”, pues “hay que permanecer neutral, hay que permanecer con respeto”.

Por otro lado, entrevistados de los conjuntos musulmán, cristiano y presbiteriano, externaron su rechazo a tales iniciativas con diversos matices y actitudes. Así, Eduardo, presbiteriano, adoptó una postura de rechazo, pero emitiendo sus juicios con “cautela” y una brevedad argumentativa. Afirmaba de forma sucinta: “yo sé que está mal, pero [...] siento que no debo de juzgar”.

Una actitud más bien doble, que se puede denominar de resignación y expectativa positiva, se identificó en las respuestas de Violeta y Fernando, ambos cristianos. Violeta primero manifestó su rechazo hacia las ИLMHYAH “porque no es algo que glorifique a Dios”, y después sostuvo que la aprobación de las iniciativas es obra de Dios mismo y ello tiene un fin formativo o demostrativo, pues hay que “confiar en la voluntad de Dios” y esperar que quienes apoyan las iniciativas “se den cuenta de que están haciendo mal”.

En otro posicionamiento en contra, se detectó en la respuesta de la entrevistada, Diana, un acento más bien “propositivo”. Para esta entrevistada presbiteriana, las ИLMHYAH van “en contra directamente de lo que la palabra de



Dios dice”, pero ello no significa que se rechace a “una persona o una pareja” de la comunidad sexual diversa, pues a la persona o pareja en cuestión “se le va a confrontar”, no “con violencia ni con agresión”, sino “en amor, como la palabra de Dios dice”, para después esperar si “el Señor” decide “revelarse y mostrarle la verdad a esa persona”; o si la persona requiere que la comunidad religiosa realice mayor labor de convencimiento “con ese amor sacrificial que Cristo ejemplificó”.

En el rechazo a las iniciativas expresado por Saúl, del grupo musulmán, se observó la intención del entrevistado por indicar la prevalencia de un “deseo incorrecto” o inapropiado. Para este entrevistado, la homosexualidad está prohibida “dentro de la religión”, dado que,

nosotros decimos que son deseos, y no todos los deseos son correctos, por ejemplo yo como hombre heterosexual puedo sentir deseo sexual por una mujer y poder tener relaciones sexuales con ella, pero eso no significa que mi deseo sea correcto, no, mi deseo primero debe ser casarme con esa mujer y luego puede venir lo de las relaciones sexuales [...]. Y lo mismo aplica para el caso de la homosexualidad, un hombre puede sentirse atraído por otro hombre, pero es un deseo que no es correcto, entonces no se puede practicar.

Los rechazos de dos entrevistadas, Elena y Cecilia, coinciden en dos características: una actitud “rígida” y un “eclecticismo argumentativo”. Cecilia comenzó a expresar su rechazo utilizando referentes religiosos de forma literal y afirmando que el matrimonio gay y la adopción homoparental son “expresiones [...] del pecado [...] en el que vivimos”. Posteriormente recurrió a argumentos críticos del pluralismo contemporáneo con cierta autorreflexividad, pero en lógica binaria, refiriendo un “espacio público” como contraparte de un “espacio privado”; en este último “cada quien tiene su conciencia”, pero en el primero “se vuelve problemático cuando las personas que pecan [...] se unen para defender su pecado”, pues a pesar de que la comunidad “LGBT” no estaría “pecando contra [ella]” incurrirían en “un pecado delante de Dios que también afecta al otro”. Esta entrevistada apuntó asimismo la existencia de un espacio público atravesado por moralidades, para luego afirmar que la moral que debería atravesar el espacio público es “la moralidad divina”, ya que, “¿de dónde más viene la moralidad, sino de lo que Dios nos dio?”. Por último, en clave hiperbólica, la entrevistada afirmó que si se permitieran el matrimonio gay y la adopción homoparental, la sociedad comenzaría entonces a “defender la pedofilia o la necrofilia” y se originaría una “decadencia” contraproducente para el “desarrollo social ...y religioso”.

Apoyo hacia las iniciativas de ley para el matrimonio homosexual y la adopción homoparental

Otra serie variada de matices y actitudes se detectó en los posicionamientos de apoyo a las ILMHYAH por parte del resto de las personas entrevistadas. Dos hombres, Pedro y Julio, expresaron un apoyo “condicional” que debe extenderse dependiendo del caso en cuestión. Específicamente, el apoyo dependería no de los motivos que originarían el caso, sino de la existencia o ausencia de una condicionante religiosa-formativa *a posteriori*. Para Pedro, “no habría problema” con las iniciativas, “siempre y cuando [las personas adoptantes] siga[n] [...] estas leyes que Dios nos ha dado” y den “lo mejor de sí mismos [...] como personas”.

Otro posicionamiento a favor de las ILMHYAH presentó un argumento central “reduccionista” enfocado particularmente en la dimensión sexual de las parejas homosexuales. De esta forma Carlos, de la congregación cristiana abierta a la comunidad sexualmente diversa, afirmó que prevalece el “estereotipo de que una persona homosexual es pervertida”, y que desde su perspectiva las personas y parejas homosexuales “buscan una estabilidad” relacional sexual, por lo que para este entrevistado las ILMHYAH son positivas.

Gabriela y Juan, ambos católicos pero de distinto sector, expresaron posicionamientos de apoyo a las ILMHYAH que acentuaron una idea general de “inclusión”. Gabriela opinó que aunque no considera que habría garantía de que las iniciativas de ley resultaran en casos de matrimonios y adopciones armoniosas, “tendríamos que darles una oportunidad”, pues “al final somos seres humanos todos”. De forma más explícita, Juan afirmó estar “totalmente a favor” de las iniciativas, “porque todos somos iguales” y deberían prevalecer una tolerancia forzada y una “tolerancia inclusiva”, pues independientemente de la orientación sexual todos compartimos una “misma humanidad”.

Martín, del subconjunto musulmán, afirmó en breve estar de acuerdo con las iniciativas no por un criterio de inclusión sino por un criterio “práctico” de carácter burocrático. Desde su perspectiva, y en términos de solicitudes y trámites de adopción, “es más fácil” que “dos individuos casados” puedan adoptar un hijo comparados con una persona soltera. El apoyo de Itzel apuntó también cuestiones pragmáticas de tipo burocrático, en específico, la ventaja de que las personas homosexuales casadas puedan proveer de seguridad social a sus parejas. Pero, a diferencia de Martín, el apoyo de Itzel fue además autorreferente y sustancialmente autorreflexiva, al pertenecer ella misma a la comunidad sexualmente diversa y al referir las garantías legales y la satisfacción personal que ella y su pareja obtendrían si ejercieran su derecho al matrimonio.

Como también lo hizo en relación con las ILDA, Andrea, del subconjunto católico, se manifestó a favor de las ILMHYAH por considerarlas expresamente

“derechos”. Además, esta participante señaló su desacuerdo sobre el hecho de que las ИЛМНУАИ continuaran representando “un tema de debate” en vez de un derecho ya otorgado en el México actual.

Comparaciones por religión y por género

En términos comparativos por afiliación religiosa, se observó que el conjunto musulmán concentra la mayor diversidad de posicionamientos básicos, es decir, posturas de rechazo, de apoyo y neutrales. El cristiano refleja una bipolaridad, al estar constituido por una mitad que rechaza con los mismos acentos y matices y otra mitad que apoya con distintos matices; cabe decir, que el lado positivo de dicha bipolaridad muy posiblemente se relacione con la propia apertura y naturaleza plural de la congregación a la que pertenecen los entrevistados. Por su parte, todas las personas entrevistadas del conjunto católico, aunque con distintos matices que incluyeron uno de tipo condicional, expresaron posturas de apoyo. Y fue en el conjunto presbiteriano donde prevalecieron las posturas individuales de rechazo a las ИЛМНУАИ, al lado de una sola postura de apoyo.

El análisis comparativo por género arroja dos hallazgos importantes. El primero es que fue en entre las mujeres en donde se identificó todo el espectro de posicionamientos: rechazo, apoyo y neutralidad. Pero a diferencia de los hombres, en donde hay una tendencia a la aceptación de las iniciativas, en el subconjunto de mujeres hay una ligera tendencia a rechazarlas, presente en los grupos cristiano, musulmán y presbiteriano. Y el segundo es que el único posicionamiento de apoyo a las ИЛМНУАИ en el que se explicitó un criterio de “derechos” fue de una mujer católica de la organización con acompañamiento de la orden ignaciana. Estos dos hallazgos son importantes en relación con el de Martínez (2009) sobre la flexibilidad de carácter egocéntrico que mujeres católicas manifestaban hacia la diversidad sexual: en nuestro estudio es el subconjunto de mujeres el que tiende hacia el rechazo; y la mujer que apoyó las ИЛМНУАИ no lo hizo por criterios personales, sino por un goce de derechos.

Tabla 2. Posturas, matices e influencia de lo religioso

No.	Afiliación religiosa	Alias	Posturas y matices en ИЛДА	Posturas y matices en ИЛМНУАИ	Sentido de la influencia de lo religioso – Medio
1	Congregación cristiana, multisede	Violeta	Rechazo, autorreflexivo	Rechazo, con resignación y expectativa positiva	Negativa
2		Fernando	Indefinido	Rechazo, con resignación y expectativa positiva	Negativa

Tabla 2

(Continuación)

No.	Afiliación religiosa	Alias	Posturas y matices en ILDA	Posturas y matices en ILMHyAH	Sentido de la influencia de lo religioso – Medio
3	Congregación cristiana, pro comunidad sexual diversa	Itzel	Ambivalente, conflictuado	Apoyo, práctico y autorreferente	Positiva – <i>Biblia</i>
4		Carlos	Ambivalente, simétrico	Apoyo, reduccionista dimensión sexual	Negativa (ILDA) – <i>Voluntad de Dios</i> Positiva (ILMAyAH) – <i>Biblia</i>
5	Comunidad musulmana suní	Alejandra	Ambivalente, condicional	Neutral	--
6		Saúl	Ambivalente, condicional	Rechazo, por deseo incorrecto	Positiva (ILDA) Negativa (ILMAyAH) – <i>Corán</i>
7		Elena	Ambivalente, simétrico	Rechazo, rígido y argumento ecléctico	Negativa
8		Martín	Ambivalente, condicional	Apoyo, práctico	Negativa
9	Iglesia católica, parroquia	Gabriela	Ambivalente, indeciso	Apoyo, por inclusión	Negativa – <i>Familia</i>
10		Pedro	Ambivalente, condicional	Apoyo, condicional	Negativa – <i>Sacerdote</i>
11	Iglesia católica, grupo jesuita	Andrea	Apoyo, no ambivalente	Apoyo, por derecho	Positiva – <i>Sensibilización hacia amor, justicia</i>
12		Juan	Apoyo, no ambivalente	Apoyo, por inclusión	Positiva – <i>Reconocimiento de otros</i>
13	Iglesia presbiteriana, grupo universitario	Cecilia	--	Rechazo, rígido y argumento ecléctico	--
14		Julio	Ambivalente, simétrico	Apoyo, condicional	Positiva – <i>Teología integral</i>
15	Iglesia presbiteriana, grupo Igl. N. P. de la P.	Diana	Rechazo, autorreflexivo	Rechazo, propositivo	Negativa – <i>Relación con Cristo</i>
16		Eduardo	Ambivalente, condicional	Rechazo, cautela en juicio	Positiva – <i>Empatía de Jesús</i> Negativa – <i>Mandato de Dios</i>

Fuente: Elaboración propia.

Comparación de posturas por iniciativa de ley

En cuanto a las simetrías y asimetrías que entrevistadas y entrevistados mostraron en lo individual hacia las ILDA y las ILMHyAH, lo primero que puede afirmarse es que solo el 25% de las personas participantes, tres mujeres y un hombre, rechazan o apoyan *ambos* tipos de iniciativas (columnas cuarta y quinta, tabla 2). Es decir, solo una mujer cristiana y una presbiteriana coinciden en rechazarlas con razones afines pero con matices un tanto distintos; mientras que otro hombre y otra mujer, ambos católicos del grupo jesuita, coinciden en aceptarlas con razones y matices afines.

Las demás personas participantes —cristianas, presbiterianas, católicas y musulmanas— muestran posicionamientos diferenciados respecto al tipo de iniciativa. Tres de ellas combinan su ambivalencia hacia las ILDA con el *rechazo* por las ILMHyAH, y cinco personas combinan su ambivalencia ante las primeras con el *apoyo* hacia las segundas. Y si bien la postura ambivalente hacia las ILDA de una de las mujeres musulmanas parece corresponder con su posición



neutral ante las ИЛМНУАИ, la postura indefinida de uno de los cristianos sobre las ИЛДА no se vio acompañada de una postura igualmente indefinida hacia las ИЛМНУАИ sino de una postura de *rechazo*.

Es preciso apuntar que fueron las ИЛМНУАИ las que provocaron una polarización entre entrevistadas y entrevistados, mientras que las ИЛДА, al concentrar una mayoría de posturas ambivalentes, señalan una *polarización hacia el interior* del propio entrevistado o entrevistada (Amuchástegui *et al.*, 2015). En estas combinaciones aparentemente aleatorias puede observarse, sin embargo, que la ambivalencia hacia las ИЛДА, y no solo la postura de apoyo como se esperaría lógicamente, parecen estar ambas asociadas con el apoyo hacia las ИЛМНУАИ.

Sentido de la influencia de lo religioso

Las respuestas de entrevistadas y entrevistados a las preguntas acerca de si sus valores religiosos orientarían sus posturas sobre las ИЛДА y las ИЛМНУАИ variaron considerablemente en extensión y demostraron niveles muy disímiles de autorreflexividad, aunque arrojaron tres hallazgos principales.

Primero, la influencia de las creencias religiosas sobre las posturas en estudio, a nivel individual, puede ir no solo en sentido desaprobatorio como se suele asumir (Amuchástegui *et al.*, 2015; Martínez, 2009; Juárez, 2009), sino también en el aprobatorio (Evangelista *et al.*, 2001), e incluso en *ambos sentidos* (sexta columna, tabla 2). Así, Carlos, de la congregación cristiana abierta a la diversidad y quien manifestó postura ambivalente hacia las ИЛДА y de apoyo hacia las ИЛМНУАИ, expresó su desacuerdo con las primeras por no ser parte de la voluntad de Dios. Y en relación con las ИЛМНУАИ, el entrevistado refirió que hay pasajes bíblicos señalando que para Dios, y durante la resurrección en particular, es irrelevante el estado civil de las personas, pues lo que cuenta para Él es lo que hay en el corazón de aquellas, de modo que el matrimonio homosexual y la adopción homoparental estarían permitidos.

Segundo, hubo participantes que apuntaron elementos de naturaleza diversa, a los que atribuyen un rol en la formación de sus posturas. En algunos casos, dicho elemento coincide con los señalados como objetos de estudio promisorio en investigaciones sobre poblaciones católicas, por ejemplo, la familia (Juárez, 2009). Pero otros participantes apuntaron elementos distintos. Diana, presbiteriana, indicó que su postura de rechazo hacia las ИЛДА y las ИЛМНУАИ no se derivaba de sus creencias religiosas ni de la opinión de los líderes religiosos, sino del “entendimiento de la palabra de Dios”, de la “relación que tengas con Cristo” y de “qué tan dispuesto estés o no a obedecer”. Otro presbiteriano, Julio, ambivalente hacia las ИЛДА y con apoyo condicional hacia las ИЛМНУАИ,

afirmaba que su involucramiento con “la misión integral y la teología integral” de su iglesia, le había permitido entender que “las comunidades LGTB y todos estos grupos, históricamente han pasado por una persecución totalmente injusta”. Por su parte, Andrea, la única entrevistada que apoyó a las dos iniciativas considerándolas derechos de las personas, no señaló un elemento religioso, sino refirió que sus creencias religiosas la habían moldeado en un sentido “profundo”, en un sentido “de buscar el amor, de buscar la justicia”. Y Saúl, el único miembro musulmán que compartió detalles sobre el tema, refirió al Corán como su medio religioso formativo, igual que los dos cristianos-evangélicos de la congregación pro diversidad sexual. Considerando esta similitud, se subraya la relevancia de profundizar el análisis sobre paralelos o diferencias entre los acercamientos a, o la socialización de, los libros sagrados musulmanes y cristianos en sus respectivas comunidades.

Tercero, de acuerdo con Gabriela, la influencia de lo religioso se había dado a través de su familia y su padre, aunque afirmó haber desarrollado “flexibilidad” al conocer “la realidad social” por otros medios, incluyendo “amigos que son homosexuales”, por lo que, sostuvo, la religión “sí influye, pero no al cien por ciento”. Aunque obvio hasta cierto grado, este punto es importante explicitarlo porque sugiere que pese al estatus de “incorporados” (Reguillo, 2003, pp. 106-107) de entrevistadas y entrevistados en relación con sus respectivas instituciones religiosas, no son únicamente factores religiosos los que inciden en su formación de posturas hacia las ILDA y las ИLMHYAH. En este sentido, los resultados revelan una pluralidad de posturas de las juventudes al interior de las diferentes tradiciones religiosas respecto a los derechos sexuales y reproductivos. Esto puede deberse a una religiosidad de “construcción copulativa fluida [entre fe y secularidad]” (Berger, 2016, p. 12), donde incluso si un creyente interioriza cierta creencia, ello no implica que se rija por esta en todos los ámbitos de la vida.

Conclusiones

Los hallazgos arriba descritos no son representativos de las religiones a las que las personas participantes están afiliadas ni de los variados universos juveniles que cada una agrupa, pero ofrecen pistas para continuar con el estudio de poblaciones juveniles, y, sobre todo, seguir problematizando y matizando sus diversas relaciones con la dimensión religiosa y debates públicos como los concernientes a derechos sexuales y reproductivos, tanto en México como en otros países o regiones de América Latina.



En el rubro de lo religioso es preciso indicar la necesidad de continuar analizando minorías monoteístas no cristianas. Nuestros resultados indican que analizarlas no solo puede confirmar algunas de las pautas observadas en la religión monoteísta mayoritaria y las monoteístas cristianas minoritarias, sino que también señalan otras complejidades empíricas específicas e irreductibles. En el mismo rubro, es necesario advertir la relevancia de distinguir analíticamente no solo las dinámicas de la religión mayoritaria por un lado y de las religiones cristianas minoritarias por el otro (Marván *et al.*, 2018), sino además las dinámicas de religiones protestantes históricas por un lado y las de cristianas evangélicas de establecimiento más reciente por el otro (Vargas *et al.*, 2010), algunas de estas con matrices extranjeras y presencia transnacional. De igual forma, se sugiere una mayor atención hacia las dinámicas diferenciadas e irreductibles de sectores o grupos particulares dentro de las religiones minoritarias cristianas con mayor crecimiento y por tanto con mayor presencia y expansión territorial (Zavala-Pelayo, 2020), factores combinados que pueden problematizar aún más nuestra comprensión de lo juvenil, lo religioso y debates públicos en general.

Sobre estos debates públicos y la dimensión de lo juvenil, cabe apuntar varios puntos propositivos más que conclusivos en sentido metodológico y para investigaciones futuras. En lo primero, destacan las riquezas y sutilezas analíticas que se pueden encontrar entre poblaciones juveniles si los ítems de encuesta con opciones de respuesta dicotómica o predeterminada se complementaran con abordajes cualitativos que puedan reflejar, o acercarse a, las subjetividades complejas de las poblaciones juveniles. En el caso de poblaciones juveniles con religiosidad activa o practicante, el segundo tipo de instrumental metodológico permite echar luces sobre subjetividades que, pese a su apariencia dogmática u ortodoxa (Amuchástegui *et al.*, 2015; Martínez, 2009), no pueden reducirse ni a meras reproducciones de principios y discursos institucionales ni a posicionamientos de agentes individuales enteramente independientes. Se sugiere entender estas subjetividades juveniles complejas como incorporadas hasta cierto grado a su respectiva institución religiosa (Reguillo 2003); pero también como (re)configuraciones activas (Martínez, 2009, p. 276) de experiencias múltiples, convicciones heterogéneas e identidades “híbridas” (Asad, 2003, p. 15), que están en flujo constante y se interrelacionan entre sí armónicamente y, al mismo tiempo, con diversos grados de indefinición, tensión y/o conflicto.

En términos de investigaciones futuras, nuestros resultados confirman la necesidad de seguir analizando los diferenciales por género en poblaciones juveniles católicas y en las de religiones minoritarias cristianas y no cristianas. Nuestros resultados sugieren que en el conjunto de mujeres en general, independientemente de su religión, se encuentra una mayor variación de posturas, matices, actitudes y razones particulares. Este diferencial es por tanto un objeto

de estudio relevante para futuros análisis. Asimismo, la “polarización” de tipo “social” detectada entre poblaciones jóvenes en torno al matrimonio igualitario y la interrupción legal del embarazo (Corpus, 2018, p. 134), puede tener un correlato de polarización al interior del individuo, al menos en cuanto a la despenalización del aborto. Y, en términos de género, esa polarización interior podría ser experimentada de distintas formas por mujeres u hombres jóvenes. Los resultados expuestos aquí confirman que las posturas sobre la interrupción legal del embarazo y el matrimonio igualitario son arenas diferenciadas (Valladares & Peña, 2017), de modo que futuros estudios podrían enfocarse en esos diferenciales. En lo general, se confirma la importancia teórica y analítica de la investigación que examine las diversas intersecciones entre género y religión (Avishai *et al.*, 2015; Bárcenas, 2020; Bárcenas & Delgado-Molina, 2021), y que analice cómo estas dos dimensiones interactúan para influir en las actitudes y creencias de los individuos respecto a los actuales debates públicos.

Una ulterior línea de investigación relevante sería la exploración de las condiciones contextuales que permiten a las poblaciones juveniles su autorreflexividad y relativa autonomía en el plano discursivo y praxis, y de las estructuras de tipo histórico y/o institucional (Furlong, 2009), con las que esa autorreflexividad y relativa autonomía interactúan y desde las cuales reciben influencias de tipos y grados heterogéneos. En suma, los resultados presentados en supralíneas confirman la necesidad de continuar visibilizando, desagregando y complejizando las realidades empíricas de lo juvenil, lo religioso y el terreno de los debates públicos contemporáneos en sociedades latinoamericanas que, como la mexicana, han experimentado diversos grados de interacción entre el plano político y el religioso, independientemente de las normativas laicas o seculares de sus marcos constitucionales y legales correspondientes.

Referencias

- Álvarez, I. M., Andrade, P. P., & Pick de Weiss, S. (1990). Estudio comparativo de varones que han y no han embarazado a una adolescente. En Asociación Mexicana de Psicología Social (Coord.), *La psicología social en México* (Vol. 3, pp. 289-294) México: Asociación Mexicana de Psicología Social.
- Amuchástegui, A., Flores, E., & Aldaz, E. (2015). Disputa social y disputa subjetiva. Religión, género y discursos sociales en la legalización del aborto en México. *La Ventana*, 5(41), 153-195. <https://doi.org/10.32870/lv.v5i41.4315>
- Asad, T. (2003). *Formations of the secular. Christianity, Islam, Modernity*. Stanford: Stanford University Press.



- Avishai, O., Jafar, A., & Rinaldo, R. (2015). A gender lens on Religion. *Gender & Society*, 29(1), 5-25. <https://doi.org/10.1177/0891243214548920>
- Bárceñas, K. (2020). *Bajo un mismo cielo. Las iglesias para la diversidad sexual y de género en un campo religioso conservador*. México: IIS-UNAM.
- Bárceñas, K., & Delgado-Molina, C. (Coords.). (2021). *Religión, género y sexualidad: entre movimientos e instituciones*. México: IIS-UNAM.
- Berger, P. L. (2016). *Los numerosos altares de la modernidad. En busca de un paradigma para la religión en una época pluralista*. Salamanca: Sígueme.
- Campero, L., Kendall, T., Caballero, M., Mena, A., & Herrera, C. (2010). El ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos: un estudio cualitativo de personas heterosexuales con VIH en México. *Salud Pública de México*, 52(1). 61-69. <https://doi.org/10.1590/S0036-36342010000100010>
- Casique, I. (2018). *Apuesta por el empoderamiento adolescente: conexiones con la salud sexual y reproductiva y la violencia en el noviazgo*. México: CRIM-UNAM. <https://doi.org/10.22201/crim.9786073004084e.2018>
- Durkheim, E. (1915). *The elementary forms of religious life*. Londres: G. Allen & Unwin.
- Ehrenfeld-Lenkiewicz, N. (1994). Educación para la salud reproductiva y sexual de la adolescente embarazada. *Salud Pública de México*, 36(2), 154-160.
- Evangelista, A., Tuñón, E., Rojas, M., & Limón F. (2001). Derechos sexuales y reproductivos entre mujeres jóvenes de una comunidad rural de Chiapas. *Revista Mexicana de Sociología*, 63(2), 139-165. <https://doi.org/10.2307/3541350>
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality. Volume I: An Introduction*. Nueva York: Random House.
- Furlong, A. (2009). Changing contexts, changing lives. En A. Furlong (Ed.), *Handbook of youth and young adulthood* (pp. 1-2). Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203881965>
- Gómez, S. (Coord.). (2017). *La cultura política de los jóvenes*. México: El Colegio de México.
- Hernández-Rosete, D., & Estrada-Hipólito, R. (2018). Dificultades de acceso al aborto en contextos de interrupción legal del embarazo: narrativa de estudiantes de bachillerato en una comunidad campesina de México. *Cadernos de Saúde Pública*, 35(3), 1-11. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046218>

- Hoyos, R., & Villaseñor, A. (1996). Subculturas sexuales y grado de riesgo de adquisición del VIH en adolescentes de un barrio marginado. *Salud Pública de México*, 38(4), 276-279.
- Juárez, L. (2009). Apropiación de Derechos Sexuales y Reproducción en la adolescencia: Dimensiones de la ciudadanía. *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, 4(30), 148-180. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362009000200007&lng=es&nrm=iso
- Karadimas, D. & Tinat, K. (2014). *Sexo y fe. Lecturas antropológicas de creencias sexuales y prácticas religiosas*. México: El Colegio de México.
- Malinowski, B. (1929). *The sexual life of savages*. Nueva York, Eugenics Publishing.
- Martínez, P. (2009). Sexualidad, transgresión y creencia religiosa en jóvenes universitarios de Guadalajara (México). *Caminhos* 7(2), 259-279. <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/caminhos/article/view/1220>
- Marván, M. L., Orihuela, F., & Álvarez, A. (2018). Actitudes hacia la interrupción voluntaria del embarazo en jóvenes mexicanos, y su opinión acerca del aborto inseguro como problema de salud pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 34(10), 1-10. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00192717>
- Mayorga, C. (2016). Construcción ética de los derechos sexuales y reproductivos. *Sincronía*, (69), 32-35, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513852378003>
- Reguillo, R. (2003). Las culturas juveniles: un campo de estudio; breve agenda para la discusión. *Revista Brasileira de Educacao*, (23), 103-118. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000200008>
- Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México (RIFREM). (2017). *Encuesta Nacional sobre Creencias y Prácticas Religiosas en México ENCREER/RIFREM México 2016*. CONACYT/RIFREM/COLEF/COLJAL/CIESAS.
- Rodríguez, Y., & San José, N. (2010). Notas y reflexiones en torno a la igualdad de género y la no discriminación por sexo en el ámbito de la salud sexual reproductiva de jóvenes. *Revista de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 4(26), 156-179. <https://doi.org/10.35487/rius.v4i26.2010.238>
- Stern, C. (1995). La protección de la salud reproductiva de nuestros jóvenes requiere de políticas innovadoras y decididas. *Carta sobre Población*, 1(3), 1-6.
- Stern, C., & García, E. (2000). *Acervo documental sobre sexualidad y salud reproductiva de adolescentes y jóvenes*. México: El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv7cgv33>



- Ulloa, C. (2014). Tensiones y conflictos en las políticas reguladoras de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en México (2000-2012): el problema de la incorporación del principio de equidad y del derecho a la igualdad de género. *Sociológica*, 29(82), 125-150. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732014000200004&lng=es&nrm=iso
- Valladares, L., & Peña, A. T. (2017). Género y autorrepresentación en la construcción de la cultura política de jóvenes ciudadanos en México. En S. Gomez Tagle (Coord.), *La cultura política de los jóvenes* (pp. 327-408). México: El Colegio de México.
- Vargas, E., Martínez, G., & Potter, J. E. (2010). Religión e iniciación sexual premarital en México. *Revista Latinoamericana de Población*, 4(7), 7-30. <https://doi.org/10.31406/relap2010.v4.i2.n7.6>
- Vilchis-Carrillo, D. E. (2019). *El creyente, el feligrés y el ciudadano: la participación política de los católicos*. CEI-El Colegio de México.
- Zavala-Pelayo, E. (2020) Religion and space in colonial South America: A technology of geopolitical rule and terrestrial-spatial subjectivity in the Jesuit missions of the Banda Oriental. *Religion*, 50(4), 550-569. <https://doi.org/10.1080/0048721X.2019.1709580>

La evidencia internacional sobre políticas de fecundidad y las propuestas para el caso uruguayo

International Evidence on Fertility Policies and Policy Measures for Uruguay

Ignacio Pardo,* Gabriela Pedetti,** Mariana Fernández Soto***



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-014-2025

Recibido: 20 de octubre de 2023

Aceptado: 11 de julio de 2024

Resumen

Este artículo presenta una sistematización de la evidencia internacional acerca del efecto de políticas que buscan influir en la fecundidad y analiza las que recién se han propuesto en Uruguay. Se concluye que es infrecuente el aumento de los nacimientos tras políticas de incentivo a la natalidad. No obstante, puede resultar provechosa la implementación de un conjunto coherente de políticas que incluyan un amplio acceso a cuidados infantiles y transferencias a lo largo de la infancia, buscando mejorar el bienestar de niños, padres y madres, más allá del eventual aumento en la cantidad de nacimientos, que en cualquier caso será modesto. Los resultados de este trabajo contribuyen a la discusión del diseño de políticas públicas en el actual contexto latinoamericano de descenso de la fecundidad.

Palabras clave: fecundidad, políticas de fecundidad, fecundidad baja, América Latina, evaluación de políticas.

Abstract

The article presents a systematization of the international evidence on the effect of policies that seek to influence fertility and analyses the policies that have recently been proposed in Uruguay. It concludes that births are infrequently increased following birth incentive policies. However, a coherent set of policies, including broad access to childcare and transfers throughout childhood, may be beneficial in improving the well-being of children, parents, and mothers, regardless of an increase in the number of births, which in any case will be modest. The results of this paper seek to contribute to the discussion on the design of public policies in the current Latin American context of declining fertility.

Keywords: fertility, fertility policies, low fertility, Latin America, policy evaluation.

* Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (España) | ignacio.pardo@ciencias-sociales.edu.uy | <https://orcid.org/0000-0002-6185-1082>

** Magíster en Demografía y Estudios de Población por la Universidad de la República (Uruguay) | gabriela.pedetti@cienciasociales.edu.uy | <https://orcid.org/0000-0003-1880-7120>

*** Doctora en Ciencias Sociales, opción Estudios de Población por la Universidad de la República (Uruguay) | mariana.fernandez@cienciasociales.edu.uy | <https://orcid.org/0000-0003-2422-9080>

Introducción

En 2021 se registraron niveles de fecundidad bajo el umbral de reemplazo poblacional en 124 de los 237 territorios que reportan información a Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2022). Es decir que la mitad de los países comenzó la década con una tasa global de fecundidad (TGF) inferior a 2.1 hijos por mujer. Se trata de una formidable convergencia hacia niveles bajos; aunque la llamada “gran divergencia” en la fecundidad aún persiste, se produce de manera más acotada, entre países más cercanos a una TGF de dos hijos y el 20% de países con una TGF muy baja, debajo de 1.5 hijos (Billari, 2018).

Es frecuente que la llegada de la fecundidad a esos niveles sea recibida como un problema, ya sea desde criterios de “sostenibilidad demográfica” o por la brecha entre intenciones de fecundidad y nacimientos efectivos, que puede verse como un menoscabo a los derechos reproductivos de las personas. Los gobiernos se suelen centrar en la primera mirada e interpretar el descenso de los nacimientos como una tendencia que valdría la pena doblegar, por razones económicas, financieras e institucionales, entre otras. Por ese motivo suelen mostrar preocupación por la evolución de las tendencias demográficas, que en su etapa actual implican el cese del crecimiento poblacional (ya sucedido o inminente) y una profundización del envejecimiento de la estructura por edades.

En cierta medida, la percepción de estas tendencias como un problema se vincula a su posible efecto sobre el crecimiento económico, una vez finalizada la etapa conocida como “bono demográfico” —una ventana de oportunidad económica dada por el crecimiento más veloz de la población en edad teórica de trabajar con relación al resto—, pero sobre todo remite a las consecuencias sobre las finanzas públicas. Típicamente, se entiende que el envejecimiento demográfico ejercerá una mayor presión sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones, los sistemas de salud y la prestación de cuidados a miembros dependientes de los hogares, generando tensiones económicas y políticas para los Estados.

En cualquier caso, influir en la fecundidad de las personas no es sencillo porque los factores relacionados con el comportamiento reproductivo son muchos y no siempre es claro qué aspectos son clave en la decisión de tener hijos, pero el uso del tiempo en la combinación entre vida laboral y familiar es un factor central (Wilkins, 2019). Además, la incertidumbre permanente de nuestras sociedades como un clima de época es poco amigable para tener hijos (Vignoli *et al.*, 2020). A pesar de todo, quienes viven en países de baja o muy baja fecundidad suelen reportar un tamaño ideal de la descendencia que aún ronda los dos hijos en promedio (Wilkins, 2019; Sobotka & Beaujouan, 2014), lo que implicaría que todavía existe la oportunidad de remover obstáculos para la realización de

deseos ya existentes, es decir, para salvar la brecha entre fecundidad deseada y efectiva (Gauthier, 2007), que es donde pretenden actuar las políticas.

Los principales tipos de políticas relacionadas con la fecundidad son las siguientes: i) servicios de cuidado infantil, ii) transferencias económicas por niño, iii) licencias para madres, padres o ambos (remuneradas o no), y iv) arreglos de flexibilidad laboral para padres y madres. Adicionalmente, muchos países proveen otros incentivos, como préstamos asociados a presencia de niños. En América Latina y el Caribe, el descenso de la fecundidad provoca que cada vez más gobiernos discutan o adopten políticas semejantes, desde dos tipos de énfasis, que no siempre se expresan de forma nítidamente diferenciada u opuesta. Por un lado, las hay con un énfasis firmemente pronatalista, en general expresado a través de incentivos económicos directos; por otro, con un énfasis en la redistribución de la carga de la crianza, en general con medidas ligadas a la corresponsabilidad de los cuidados, en busca de objetivos más diversos, o que buscan operar sobre los niveles de fecundidad de formas más indirecta.

El objetivo de este trabajo es sistematizar las investigaciones que estudian el efecto de políticas de fecundidad en países de baja o muy baja fecundidad, y describir el panorama para Uruguay, incluyendo el análisis crítico de las políticas que se han propuesto más recientemente. Con este propósito se busca jerarquizar la evidencia disponible para comprender el caso uruguayo y que sea un insumo para el diseño de futuras políticas en el contexto latinoamericano. En el artículo se expone en primer lugar la sistematización de la literatura sobre el efecto de cada uno de los tipos de políticas; en segundo, la evidencia construida para algunos casos nacionales que se entendieron relevantes; en tercero, la evidencia comparada entre países. Para terminar, se presenta la experiencia uruguaya, dado que se trata de uno de los primeros países de América Latina en alcanzar niveles muy bajos de fecundidad, detallando las políticas vigentes y las propuestas y discursos más recientes desarrollados a nivel legislativo, y se plantean algunas conclusiones.

La evidencia acerca del efecto de las políticas

La investigación sobre qué políticas han influido en la fecundidad de las poblaciones ha debido sortear diversos tipos de problemas ya que se trata de intervenciones especialmente difíciles de evaluar. Son típicamente universales, lo que dificulta la creación de grupos de control; tienen lugar al mismo tiempo que otros determinantes de la fecundidad difíciles de aislar; operan en horizontes temporales diversos; no siempre se asocian a un modelo causal interpretable y pueden tener efectos diferenciales según atributos individuales de los beneficiarios; y tienen efectos inesperados.



Además, sus impactos pueden analizarse en indicadores de resultado muy distintos. Los más utilizados son la fecundidad de periodo —la cantidad media de hijos que las mujeres tienen en un intervalo específico, usualmente un año calendario— o la fecundidad de cohorte —la cantidad media de hijos que completan las mujeres de una generación al fin de su vida reproductiva—. La diferencia no es banal: modificaciones en la fecundidad de periodo, generalmente medida a partir de la TGF de cada año, podrían estar reflejando cambios en el momento en que se tienen los hijos sin que esto tenga implicancias en la cantidad total de hijos que vayan a tener al finalizar su vida reproductiva. Por ese motivo, quienes impulsan políticas pronatalistas suelen buscar el aumento en la fecundidad de las cohortes. Pero este resultado no es visible inmediatamente, por lo que no hay otra chance que observar indicadores de periodo, en el mejor de los casos ajustados para aislar el efecto de las modificaciones de calendario, o evaluar las políticas recién luego de muchos años de implementadas, cuando las cohortes de mujeres favorecidas por las políticas implementadas finalizan su vida reproductiva (Frejka & Zakharov, 2013).

Adicionalmente, no siempre es sencillo escoger modelos teóricos de comportamiento frente a incentivos, dado que no hay consenso en cuál sería el supuesto de racionalidad para la acción (Pardo, 2019; De Bruijn, 1999). Y es difícil metodológicamente establecer qué impacto tuvo en la fecundidad cada política individual, dado que la coherencia y efecto de largo plazo son centrales (Freijka *et al.*, 2008; Thévenon & Gauthier, 2011).

De todos modos, que la evaluación de estas políticas sea difícil y en ocasiones controvertida no quiere decir que no puedan conocerse alguno de sus efectos sobre la fecundidad. De hecho, hay evidencia creciente al respecto, dada la profusión de políticas y de investigaciones que han buscado evaluarlas. Gran parte de ella refiere a los efectos de cada tipo de medida específica, los cuales se presentan a continuación.

Los efectos de cada tipo de política

Licencias maternas, paternas y parentales

Las licencias maternas y paternas, así como las parentales —para alguno de los progenitores indistintamente o para ambos— son instrumentos de política centrales y habituales en los países en donde existen políticas de fecundidad tras la caída a niveles bajos o muy bajos. La diversidad de formatos de licencias es grande en duración, cobertura de ingresos, requerimientos de retorno, condiciones de acceso, y opciones sobre qué progenitor las utiliza.

En principio, podría esperarse que cuando las licencias son bien remuneradas impulsen al alza la fecundidad al mejorar las condiciones en que se cuida, siempre y cuando estén alineadas con una disponibilidad de cuidados que permita cubrir el periodo entre el nacimiento y el comienzo de los cuidados externos al hogar (Sobotka *et al.*, 2019). De todos modos, este efecto no siempre se verifica. Hay estudios que detectaron efectos positivos —en la medida que las licencias tengan una duración considerable—, pero que se vuelven no significativos ante la TGF ajustada por efecto *tempo* —es decir, cuando las estimaciones del nivel de la fecundidad corrigen la distorsión dada por el cambio de calendario— (Luci-Greulich & Thévenon, 2013), mientras que otros sí los encuentran (Adsera, 2004), o encuentran solo una aceleración de los segundos y terceros nacimientos (Puur *et al.*, 2023).

A la hora de cuantificar el efecto, existe evidencia en favor de que un 10% de incremento en los beneficios ligados a las licencias reduce en un 3.2% la nuliparidad de las mujeres de 36 a 40 años, pero no impacta en la fecundidad completa, es decir, en el número total de hijos que tuvieron las mujeres que culminaron su vida reproductiva, pero la variabilidad de resultados es grande (Kalwij, 2010). Además, estas políticas han generado también externalidades negativas: se discute que licencias muy largas alejan a las personas de sus vínculos laborales, principalmente a las mujeres, y desincentivan un nuevo nacimiento tras la experiencia (Blofield & Martínez Franzoni, 2015).

Otra de las discusiones en torno a los posibles efectos de las licencias parentales en la fecundidad está relacionada con su impacto en la distribución en la carga de cuidado. Esto depende de cómo se reparten la licencia entre los progenitores, ya que se han encontrado efectos positivos solo ante licencias prolongadas y en las que los dos progenitores las utilizan (Thevenon & Solaz, 2013). Por eso los países nórdicos han utilizado un tipo de licencia no transferible reservada para padres (“*use it or lose it*”) para evitar que la licencia fuese tomada solamente por las mujeres.

Como se discutirá más adelante, tiene sentido pensar en las políticas de licencias en su vínculo con otras dimensiones, además de la mayor cantidad de hijos que podría promover. Por lo pronto, el bienestar del niño, la redistribución de la carga de cuidados, la consolidación del apego en los primeros tiempos de contacto y la promoción de un mayor involucramiento de los padres.

Flexibilidad laboral

La flexibilidad laboral, entendida como el ajuste de condiciones de trabajo a las circunstancias de la crianza, también podría tener efecto en la fecundidad,



dado que la rigidez de las condiciones y tiempos laborales dificulta la conciliación de la vida familiar y laboral. En términos de su implementación concreta hay aún más variabilidad que en el caso de las licencias. Las medidas pueden ir desde poder ingresar o reingresar fácilmente al mercado de trabajo, hasta tener horarios ajustables para el cuidado de los hijos, o días de licencia específicos para usar ante las múltiples vicisitudes de la crianza.

Hay evidencia en favor de un efecto positivo sobre la fecundidad en quienes tienen trabajos de medio horario, especialmente entre las mujeres de mayor nivel educativo (Baizán *et al.*, 2016). No obstante, los empleos a medio horario solo son una solución si garantizan condiciones semejantes a los de horario completo, pero no si ambas modalidades conforman un mercado de trabajo fragmentado. Si se trata de que las personas con hijos sean consideradas por sus empleadores como alguien que cuida y no como fuerza de trabajo siempre disponible, es necesario que el propio esquema cotidiano de trabajo sea flexible, lo que de hecho se ha vinculado con el aumento de las intenciones reproductivas (Harknett *et al.*, 2014; Sobotka *et al.*, 2019). Desde esta óptica, las condiciones tecnológicas hacen más viable la flexibilización mediante el llamado *flexiwork* o *flexitime*, es decir, la adecuación de las coordenadas de tiempo y espacio, que manejadas de forma favorable para quienes trabajan podrían hacer compatibilizar mejor el trabajo remunerado y la crianza.

Uno de los estudios más exhaustivos sobre los vínculos entre las condiciones de trabajo y la fecundidad analiza las horas semanales trabajadas por varones para varios países europeos. Concluye que, donde los varones trabajan una media de 38 horas semanales, la fecundidad de cohorte es cercana a 1.8 hijos, mientras que donde trabajan 45 horas, la fecundidad está en el entorno de 1.45 hijos (Baizán *et al.*, 2016). A su vez, la flexibilización de la jornada laboral redundaría en un efecto positivo en la igualdad de género, dado que promueve un mayor involucramiento de los padres en la crianza (Plantenga *et al.*, 2010; Haas & Hwang, 2019). Tal como en el caso de las licencias, se trata de intervenciones que podrían tener valor más allá de su impacto en la fecundidad.

Transferencias monetarias

Los incentivos económicos son el tipo de política más debatido, quizá porque es donde más a menudo puede observarse un énfasis pronatalista. Se trata de transferencias que pueden expresarse en exenciones fiscales o diferentes tipos de transferencias monetarias, puntuales o permanentes. Ante este tipo de medidas, los estudios suelen cuantificar qué tanto modifica la fecundidad cada unidad monetaria invertida, de manera de poder evaluar la política en términos

de costo-eficiencia y eventualmente describir su funcionamiento con mayor detalle. En general, han mostrado que es inusual que produzcan un impacto sobre la fecundidad completa de las cohortes; aunque alguna vez se ha detectado alguno, pero pequeño y concentrado en poblaciones de bajos recursos y bajo nivel educativo (Sobotka *et al.*, 2019).

En los estudios se evidencia que los pagos únicos, conocidos como *baby bonus* (una transferencia por cada hijo recién nacido), tienen poca efectividad. Un buen resumen de sus posibles efectos se encuentra en Thévenon & Gauthier (2011), quienes asumen que puede haber un pequeño impacto positivo, pero de corto plazo, sin certeza sobre cuánto puede impactar en la fecundidad completa de las cohortes. Otros estudios estiman que incrementar en 10% el ingreso disponible en las familias con hijos podría aumentar en 0.02 la TGF (D'Addio & d'Ercole, 2005; Luci-Greulich & Thévenon, 2013). En cualquier caso, la evidencia respalda la existencia de efectos positivos, aunque menores, en el caso de transferencias altamente permanentes en el tiempo (Luci-Greulich & Thévenon, 2013; Sleenbos, 2003), y sin un efecto en el calendario de la fecundidad (Mills *et al.*, 2011; Cohen *et al.*, 2007; Milligan, 2005). Finalmente, las exenciones tributarias parecen tener efecto en algún caso, como en Hungría (Aassve *et al.*, 2006), pero no se encuentran para la mayoría de los contextos estudiados (Whittington, 1992; Zhang *et al.*, 1994; Kearny, 2004; Gauthier, 2007).

Servicios de cuidados infantiles

El posible efecto de los servicios de cuidado infantil en la fecundidad es una de las preguntas más relevantes, dado que concierne a varias dimensiones: la conciliación laboral-familiar, el costo indirecto de los hijos, y la concentración de la crianza en las mujeres. Los estudios han demostrado la potencialidad de estas políticas en la primera infancia (Mills *et al.*, 2011; Rindfuss *et al.*, 2007), su capacidad de tener efecto acumulativo con otros instrumentos (Luci-Greulich & Thévenon, 2013), y su potencia aun cuando se trate de cuidados informales (Hank & Kreyenfeld, 2003). Además, la disponibilidad de cuidados infantiles ha mostrado ser un factor que puede modificar la decisión de tener hijos o no, incluso en quienes aún no han tenido ninguno (Thévenon & Gauthier, 2011).

Durante un largo tiempo, los casos considerados más exitosos de políticas familiares —los países escandinavos y Francia, entre los principales— fueron también aquellos que consiguieron elevarse y mantenerse sostenidamente por encima del umbral de una TGF de 1.5 en un marco de políticas fuertemente basado en servicios de cuidado infantil. Si bien los datos ya no permiten decir



lo mismo, porque en varios de esos países la fecundidad de periodo ha vuelto a caer, los servicios de cuidado siguen siendo componentes centrales de cualquier estrategia. En términos de calendario, existen estudios que identifican un vínculo entre gasto en servicios de cuidado y adelantamiento de los nacimientos para países de la OCDE (D'Addio & d'Ercole, 2005), en tanto que otros muestran un efecto en los nacimientos de orden 2 y en la fecundidad completa de las cohortes (Hilgeman & Butts, 2009; Kalwij, 2010).

Las principales conclusiones sobre la provisión de cuidados infantiles asumen que es el tipo de medida que más claramente puede generar un efecto positivo en la fecundidad completa de las cohortes, cuando se parte de niveles muy bajos. Pero esto sucede solo si los cuidados son: a) de calidad, b) disponibles para niños de todas las edades, sobre todo menores de tres años, c) con horarios que abarquen desde muy temprano en la mañana hasta el fin de la jornada, y d) que no sean costosos (Sobotka *et al.*, 2019).

La evidencia surgida de casos nacionales

La evidencia disponible puede sistematizarse en dos perspectivas: los estudios que se concentran en casos nacionales y los que utilizan datos de varios países a la vez, en busca de conclusiones más robustas. A continuación, se presentan algunos ejemplos de ambos tipos de investigaciones, basados en textos recopilatorios —fundamentalmente los más recientes, como Sobotka *et al.* (2019)— y en resultados de preguntas más específicas de investigación.

Rusia

El caso de Rusia es emblemático por su larga tradición pronatalista, con políticas que afectan a la fecundidad establecidas desde la década de 1930, pero especialmente desde 2007. En ese momento, con el objetivo de llegar a una TGF de 1.75 en una década, las políticas familiares duplicaron su presupuesto hasta alcanzar 1% de su PBI (Frejka & Zakharov, 2013). Las políticas que se implementaron en ese momento supusieron el aumento de transferencias por embarazo, nacimiento y primera infancia, el establecimiento de licencias generosamente remuneradas y la instalación del buque insignia de esta política: el Capital Maternal (*materinkogo kapitala* o *matkapital*).

El Capital Maternal es un beneficio para madres de hijos de orden 2 o más, sin contraprestación, utilizable para comprar vivienda, para la educación de los hijos, o como contribución a la jubilación de la madre. A corto plazo,

los resultados obtenidos se han relacionado con el aumento de los nacimientos de orden 2 o más. Sin embargo, investigaciones más recientes mostraron que en pocos años el efecto fue disminuyendo, con un aumento en 2010-2011 de solamente 0.02 de la TGF, cuando había sido de 0.11 nacimientos por mujer en 2007-2008.

Si bien el discurso oficial sostiene que las políticas de 2007 fueron un éxito, buena parte de la evidencia no acompaña esa visión y sostiene que la política fracasó, porque el aumento de la TGF (a 1.6 en 2011) estaría asociada a un adelantamiento de nacimientos y a menores intervalos intergenésicos —es decir, menos tiempo entre el nacimiento de un hijo y la concepción del siguiente—, pero no a cambios significativos en la fecundidad de cohorte (Frejka & Zakharov, 2013; Sobotka *et al.*, 2019). Estas investigaciones suelen considerar que fue un fracaso, dado que el efecto no es tan grande para una inversión tan intensa. Además, calculan que solo se le puede atribuir a la política el aumento del 0.04 en la TGF, y que las políticas de empleo y de retención de personas migrantes en edad reproductiva fueron las que tuvieron mayor impacto (Miljkovic & Glazyrina, 2015). Por último, gran parte del debate refiere a la estratificación de los efectos, ya que se señala que el impacto de la política no pudo llegar de forma significativa a otra población que no fuese la de los estratos bajos (Biryukova *et al.*, 2016).

Por todo esto, el caso de Rusia es ilustrativo de las ambivalencias que pueden surgir al determinar si una política de fecundidad funcionó o no. Dado que la respuesta depende en parte de las perspectivas y de los indicadores seleccionados, la discusión prosigue aun cuando se haya generado una gran cantidad de evidencia para la evaluación.

Japón

El caso de Japón es asimismo de gran interés. Se trata de uno de los primeros países en llegar a niveles de fecundidad por debajo del reemplazo hace casi medio siglo, para continuar luego hacia niveles muy bajos. Las políticas destinadas a favorecer niveles más altos de fecundidad están enfocadas directamente al combate al decrecimiento y envejecimiento demográficos, al punto que el gobierno japonés ha establecido una meta explícita: considera que hay una “fecundidad deseable” de 1.8 hijos por mujer, aunque no se ha planteado un plazo para alcanzarla.

Las políticas implementadas en los últimos treinta años incluyen un conjunto de beneficios monetarios, exenciones fiscales, y mejora de las licencias para madres y padres. El plan apunta a limitar las jornadas de trabajo excesivamente largas, promover los casamientos y buscar una mejor corresponsabilidad,



con cuidados infantiles gratuitos y otras intervenciones para crear un ambiente amigable con la crianza. Específicamente, las medidas implementadas en los cuidados de primera infancia se han ido ampliando y complejizando en sus prestaciones, pero aún no se logra una gran matriculación de niños de 0 a 2 años. Con las licencias parentales sucede algo similar: si bien se han ampliado a 14 meses si ambos padres se acogen a ella, solo 3.1% de los varones lo ha hecho, y no funciona plenamente para empleos temporales o parciales, ni hay sanciones contra las empresas que la incumplan (Oficina del Gabinete del Gobierno Japonés, 2018). La acumulación de tres décadas de políticas se vio reflejada en una inversión en políticas familiares que pasó del 0.36% del PIB en 1990-91 al 1.31% en 2015 (OECD, 2019).

Tras estos esfuerzos, la fecundidad de periodo sigue siendo muy baja (1.36 hijos por mujer en 2022) y la nuliparidez definitiva que alcanza a un 28% de las mujeres —la más alta a nivel mundial después de Hong Kong—, pero la fecundidad de cohorte ha dejado de caer. Si bien la fecundidad en Japón es apenas superior a los niveles ultrabajos de algunos de sus vecinos asiáticos (Hong Kong, Singapur, Corea), aún no resulta claro en qué medida se debe a las políticas implementadas. Los estudios concluyen que “la baja fecundidad es resistente a las políticas” y que el impacto de las políticas es tan pequeño que “no hay final a la vista” para este escenario (Tsuya, 2017; Matsukura *et al.*, 2007).

Una de las enseñanzas más notorias de este caso es que cuando se estiman efectos de políticas, es importante observar la interacción de los incentivos de política con las orientaciones culturales prevalentes. En Japón, la división tradicional del trabajo, la intensa competitividad a la que se somete a los niños y adolescentes, el rol del matrimonio en las decisiones reproductivas, por citar las más determinantes (Kim, 2018).

Hungría y Polonia

Los motivos de las políticas implementadas en los países de Europa Oriental son similares, pero en muchos casos se asocian a objetivos y discursos pronatalistas particularmente estridentes, tras haberse constituido en una de las regiones de menor fecundidad a partir de un acelerado descenso en la década de 1990. Uno de los casos más ilustrativos es Hungría, con una TGF en el entorno de 1.58 en 2021 y un gobierno que ha declarado el objetivo de lograr una TGF de 2.1 en 2030, invirtiendo un 4% de su PBI en políticas familiares.

Las políticas que se han implementado son variadas y amplias. Para empezar, hay beneficios monetarios y exenciones tributarias que dependen del número de hijos de cada familia, así como la licencia maternal de 24 semanas y la paren-

tal de otras 136 semanas, de cobertura universal. Además, se ofrece a las parejas préstamos libres de intereses por unos 25 mil dólares, con un porcentaje de deuda que se cancela si se tienen tres hijos. Otras intervenciones incluyen licencia remunerada para abuelos y guarderías hasta los tres años del niño, y hasta subsidios para que las familias grandes compren vehículos de siete asientos (Frejka & Gietel-Basten, 2016). El Estado húngaro ha mantenido una alta inversión en este tipo de medidas, aunque fue cambiando las condiciones y el énfasis, lo que agrega una cuota de imprevisibilidad a los incentivos explícitamente pronatalistas que ha intentado instalar, en un contexto de particular incertidumbre por la reinstauración del capitalismo en la década de 1990 y los cambios institucionales de los primeros años 2000 (Spéder, 2016; Spéder & Kamarás, 2008).

En cuanto a la evaluación de estas políticas se destacó que la licencia universal y bien remunerada ha sido un probable mecanismo de incentivo a la progresión al segundo hijo (Matysiak & Szalma, 2014), aunque tiene como efecto negativo la demora en el regreso de las mujeres al mercado laboral. Quienes analizaron más globalmente las políticas concluyen que hay efectos moderados del conjunto de intervenciones si se los considera en relación con la magnitud del gasto (Gábos *et al.*, 2009). Así, por ejemplo, para pasar de 1.35 a 1.6 hijos por mujer se necesitaría un aumento del 93% en estos beneficios.

La evaluación del caso húngaro está desafiada por el registro de un aumento a niveles de 1.47 en 2017 (en 2011 la TGF era de 1.24), similar al de poblaciones que no tuvieron políticas, lo que obliga a mayores esfuerzos si se quiere detectar un efecto causal entre medidas de política y nacimientos (Kapitány & Spéder, 2018). No obstante, sí se han detectado algunos efectos específicos, como el aumento de los terceros hijos entre los estratos más bajos, a partir de apoyos estatales a la crianza, y entre los más altos, por exenciones tributarias (Spéder *et al.*, 2020).

Al igual que Hungría, Polonia es un país con una historia de descenso pronunciado de la fecundidad y énfasis político en la consecución de objetivos pronatalistas, con fuertes mensajes públicos en ese sentido. De forma similar a otros países de la región, sus medidas se orientan a privilegiar apoyos monetarios y se le considera uno de los países con regímenes más generosos (4% del PIB).

El programa estrella es Family500+, instalado en 2016. Se trata de un programa actualmente universal para personas con dos o más hijos, que otorga un pago mensual por cada niño menor a 18 años y que llega a ser de un tercio del salario mínimo. Quienes estudiaron el caso polaco establecen que no puede atribuírsele un alza de la fecundidad a los efectos de este programa y que hay un déficit en la ausencia de políticas que atiendan la desigual carga de trabajo entre varones y mujeres y la generación de herramientas que fueran más allá de los incentivos económicos (CenEA, 2019; Magda *et al.*, 2020).



Suecia

En otras regiones de Europa pueden rastrearse modelos de política diferentes. Por lo pronto, los países nórdicos, cuya fecundidad comenzó a caer a niveles bajos muy tempranamente, tienen una estructura estatal histórica de protección social con una fuerte impronta feminista, que los hace muy reconocibles como modelos basados en los cuidados infantiles y la equidad de género. Así, los objetivos de política familiar tienen una clara identidad: se expresan en términos de bienestar de adultos y niños y de equidad y no expresamente de metas demográficas de natalidad.

Las políticas suecas están centradas en los servicios de cuidado, pero el modelo contempla una combinación de licencias, estabilidad laboral y cuidados, con un conjunto amplio de otras medidas, como las de flexibilidad horaria en el trabajo. Cada progenitor tiene 240 días de licencia parental, con bloques que pueden incluir tiempo completo o jornadas parciales hasta los 12 años del niño (Blum *et al.*, 2018, en Sobotka *et al.*, 2019). Además, los progenitores tienen el derecho de acortar su jornada laboral hasta el 75% de lo normal hasta que su hijo tenga ocho años (Kaufman & Bernhardt, 2012). También han implementado la política de “*speed premium*”, que funciona desde la década de 1980 y busca promover la reducción del intervalo intergenésico, y ha dado lugar a un cambio de calendario con intervalos más cortos en todos los estratos (Andersson *et al.*, 2006).

Mantenida en niveles relativamente altos para su contexto —salvo por el descenso de los últimos años, que aún está siendo estudiado en sus causas y es similar al del resto de los países escandinavos—, la fecundidad sueca tiende a fluctuar y el uso de licencia de los padres se asocia positivamente con la progresión de la fecundidad en parejas con uno y dos hijos (Duvander *et al.*, 2010). En cualquier caso, es particularmente interesante que los objetivos de las políticas suecas no estén atados a objetivos explícitos de fecundidad, y sin embargo sus niveles hayan escapado al umbral muy bajo hasta hace poco, lo que ha sido atribuido en buena medida a las políticas implementadas (Hoem, 2005) y a los ideales de género presentes en los países de la región (Bernhardt *et al.*, 2008).

Francia

Finalmente, las políticas llevadas adelante en Francia tienen particularidades asociadas a su larga cultura pronatalista, con un reciente énfasis en objetivos de equidad y bienestar familiar e infantil y una histórica centralidad de las políticas de cuidado infantil.

Las licencias francesas varían en su duración según orden de nacimiento, beneficios familiares universales a partir del segundo hijo y una amplia cobertura de centros de cuidados. La medida estrella de la política familiar francesa son los centros de cuidado: las cunas (*crèches*) y las escuelas maternas (*écoles maternelles*). Las *crèches* están disponibles desde el fin de la licencia maternal para bebés de dos o tres meses, y funcionan con horarios que abarcan desde la primera hora de la mañana al fin de la tarde. Las *écoles maternelles* implican la elección de guarderías colectivas —las hay públicas y privadas y están gestionadas por los gobiernos locales— o una cuidadora certificada a domicilio en niños hasta 11 años, a contrahorario de la escuela, que es en sí misma extensa en horario: de 8:30 a 16:30 horas (Toulemon *et al.*, 2008).

Durante las últimas cinco décadas, la TGF ha mantenido una oscilación en niveles de entre 1.8 y 1.9 (Naciones Unidas 2022), sin descender por debajo de ese umbral, y con una fecundidad de cohorte cercana a los dos hijos. Las mujeres sin hijos son menos frecuentes en Francia que en otros países de su región, y también lo son las familias con tres o más hijos, lo que ha llevado a los autores que tratan estos temas a pensar que hay cierto efecto de largo plazo de las políticas (Toulemon *et al.*, 2008).

La evidencia surgida de investigaciones transnacionales

Otra forma de evaluar efectos de políticas consiste en comparar lo sucedido en varios países a la vez. Es una estrategia no exenta de debilidades, ya que unifica contextos distintos, pero permite acercarse a una comprobación más robusta del funcionamiento de incentivos y estructuras. Los primeros intentos de sistematización fueron heterogéneos en sus conclusiones. Hubo estudios que encontraron resultados no concluyentes (Neyer & Andersson, 2008; Sleebos, 2003; Gauthier, 2007; Hoem, 2008) o con escasa influencia en la fecundidad (Caldwell & Schindlmayr, 2003; Demeny, 2003), mientras que otros de nivel micro mostraron algo de impacto (Andersson, 2004; Aassve *et al.*, 2006; Rindfuss *et al.*, 2007).

En sistematizaciones que tomaron decenas de países como universo de análisis se avanzó hacia conclusiones más detalladas, sea porque se halló un efecto nulo de las transferencias económicas pero significativo de las políticas de conciliación familiar-laboral (Castles, 2003), o porque se avanzó en la sospecha de que el impacto puede darse más sobre el calendario de la fecundidad que sobre su intensidad en términos de cohorte (salvo en casos excepcionales como Estonia o Eslovenia (Frejka & Gietel-Basten, 2016)), o debido a que se concluyó que lo más habitual es que las políticas tengan efectos heterogéneos



según paridez (Gauthier, 2007). Particularmente, el estudio de Billingsley *et al.* (2018), con metodologías específicas para controlar la heterogeneidad inobservable a nivel individual y entre países, encontró que las políticas que asumen un formato tradicional de roles de género en la familia generan solo el aplazamiento de los primeros nacimientos, mientras que las políticas que asumen que tanto varones como mujeres trabajan remuneradamente y que buscan que se distribuya más equitativamente el cuidado, también generan aplazamiento del primer hijo, pero fomentan los segundos nacimientos para mujeres de todos los niveles educativos.

En una línea similar, otro estudio que midió en 16 países la importancia de las políticas de equidad de género en la fecundidad completa concluyó que, al facilitar la compatibilidad de roles y reducir los costes de género de la crianza de los hijos, las políticas que apoyan la igualdad de género conducen a un aumento de los niveles de fecundidad y a una reducción de los diferenciales según el nivel educativo (Baizan *et al.*, 2016). Además, encontró que un promedio mayor de horas trabajadas por los varones se relaciona con una fecundidad baja de un gradiente negativo según nivel educativo, lo que remite a Esping-Andersen & Billari (2015) y Arpino *et al.* (2015) en cuanto a la forma en U de la relación entre fecundidad y equidad de género.

Otro estudio que evaluó el impacto decidió hacerlo a través del estudio del ambiente de apoyo a la crianza —instituciones existentes, características del mercado laboral, rol de los varones padres, presencia de familias extendidas— entre distintos países y con modelos multinivel. El resultado fue de una correlación significativa entre ese ambiente favorable y los nacimientos de orden 2 o superior, mientras que la relación con los primeros nacimientos es más bien dudosa, probablemente porque los nacimientos de orden 2 o superior están rodeados por otras consideraciones prácticas de las madres, que ya tienen la experiencia del primer hijo disponible (Harknett *et al.*, 2014).

Finalmente, se midió el impacto de medidas concretas en el “rebote” de la TGF a comienzo de este siglo —es decir, el freno de su caída y el comienzo de una tendencia al alza—. Para 18 países de la OCDE, controlando, entre otros aspectos, las diferencias entre contextos nacionales, la endogeneidad de las políticas y el efecto calendario, se concluyó que hubo un efecto de intensificación del rebote de la fecundidad probablemente dado por las licencias, servicios de cuidado y transferencias monetarias, pero advirtiendo que esto sucede cuando las medidas se sostienen desde el nacimiento y a lo largo de los primeros años de la infancia. Además, con pesos diferenciales: hay un efecto más importante de las transferencias monetarias posteriores al primer año de vida y de los cuidados infantiles en los primeros tres años de vida, que de las licencias o los beneficios que se otorgan al nacimiento de los hijos (Luci-Greulich & Thévenon, 2013).

La discusión en torno a políticas tras la caída de la fecundidad uruguayo

Los países de América Latina, que van llegando en gran número a niveles de fecundidad baja y muy baja, están procesando estas discusiones. De hecho, lo reciente del fenómeno explica la ausencia de evidencia vinculada a las políticas que ha comenzado a implementar la región, tal como se hizo patente en las secciones anteriores, que al recopilar las experiencias nacionales se debieron centrar en contextos europeos o asiáticos.

De hecho, en América Latina la acumulación en torno al vínculo entre fecundidad y políticas está centrada en gran medida en la promoción de políticas de cuidado, que se han establecido progresivamente, desarrollándose de forma incompleta, aunque vigorosa, en variedad de países, dada la sobrecarga de cuidados, sobre todo para la población femenina (Barbosa *et al.*, 2023; Posthuma, 2021; Wanderley, 2019). También hay discusión acerca de las políticas de alivio a la pobreza que involucran especialmente a los niños, por la mayor fecundidad de los hogares más pobres. Estas políticas son de más larga data, pero la conexión de estos fenómenos con las tendencias demográficas, en un contexto de caída de la fecundidad, aún está por procesarse.

Para alentar esa discusión, es útil atender la forma en la que los comportamientos reproductivos latinoamericanos han sido peculiares, como región particularmente desigual. Hasta hace pocos años, el panorama de la fecundidad se destacaba por la convivencia de una fecundidad total baja y una fecundidad adolescente alta, lo que generó las condiciones ideales para una caída muy veloz, una vez que pudieran controlarse los embarazos no intencionales de los primeros años de la vida reproductiva. Esto sucedió en la mayoría de los países promediando la segunda década del siglo, con el protagonismo creciente de métodos anticonceptivos de larga duración, como el implante subdérmico (Ceni *et al.*, 2021).

En el caso uruguayo, la denominada “gran caída” (Cabella *et al.*, 2024) se produjo a una velocidad inusual, con un descenso de la TGF de 1.9 a 1.3 en seis años (2016 a 2022). Como en otros países de la región, el descenso de la fecundidad adolescente y temprana explicó una gran proporción del descenso total, al punto que el 54% de la caída estuvo compuesta exclusivamente por la caída de las tasas específicas de fecundidad de las madres de 24 años o menos (Cabella *et al.*, 2024). Estas transformaciones impactaron por su velocidad, detuvieron el crecimiento demográfico e hicieron que los debates sobre políticas se intensificaran.

Se trata de debates escasamente informados por la evidencia disponible, en los que tiene participación la opinión pública, pero sobre todo el sistema polí-



tico. Varios de ellos se concentraron en el periodo de gobierno 2020-2025, con propuestas que incluyeron debate parlamentario, con posibles modificaciones de la matriz de bienestar social.

Las políticas familiares vigentes

Las propuestas se insertan inevitablemente en un contexto institucional, el de la matriz de protección social uruguaya, que contiene aspectos de política familiar, en algunos casos desde la primera mitad del siglo xx. En la actualidad, la literatura ubica a Uruguay como un país con un régimen de bienestar intermedio, entre aquellos donde la mayoría de la población se encuentra protegida por la intervención estatal y los de seguridad informal, tradicionales de América Latina, en donde el bienestar se genera en gran medida con apoyo de redes sociales y familiares (Midaglia & Antía, 2007). Adicionalmente, se le ha definido como un sistema estructurado de prestaciones de carácter universal en educación, y relativamente estratificado en materia sanitaria y de seguridad social (González Laurino & Leopold, 2018).

En términos de política familiar, la normativa actual de licencia por maternidad contempla de 13 a 14 semanas con el 100% del salario para el cuidado del recién nacido, tanto para el ámbito público como el privado. Una vez finalizada la licencia por maternidad, existen licencias parentales que reducen en medio horario la jornada laboral y pueden ser tomadas por la madre o el padre (alternadamente) hasta los seis meses de edad del niño, con la financiación del 100% del pago de las horas reducidas. Más allá de los problemas vinculados a la alta proporción de trabajadores informales (20.9%), que por definición no pueden acceder a estas licencias, es relevante notar que una muy baja proporción de varones decide tomar las licencias parentales. En 2021, tan solo 33 varones habían solicitado la licencia, frente a 2132 mujeres, lo que ha suscitado algunas intervenciones para motivar un cambio en la política (Querejeta & Bucheli, 2023).

En cuanto a los servicios de cuidado infantil, en concordancia con quienes lo consideran un país que se ha movido del familismo a la corresponsabilidad en materia de cuidados (Barbosa *et al.*, 2023), Uruguay ha hecho obligatoria la asistencia a un centro educativo a partir de los cuatro años y ofrece Centros de Educación Inicial para niños entre cuatro y cinco años con una cobertura diaria de cuidado, mayoritariamente de cuatro horas. Con la creación en 2015 del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), han surgido los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, que cubren la atención de niños menores a cuatro años, pero su cobertura no es universal

ni abarca una franja horaria considerable. Los apoyos económicos también existen, aunque no tienen entre sus propósitos explícitos ser un incentivo de fomento de la natalidad, sino sobre todo alivianar la pobreza en los hogares con niños (Galván *et al.*, 2024).

Las propuestas de 2022 para el fomento de la fecundidad

Las discusiones provenientes del sistema político en torno a la caída reciente de la fecundidad derivaron en un proyecto, tratado a nivel parlamentario en 2022, en donde se proponen medidas al Poder Ejecutivo para incentivar el incremento de los nacimientos. Conceptualmente, establece la declaración de interés nacional de las políticas que fomenten el aumento de la natalidad, aunque sin fijar metas cuantitativas al respecto. Además, la propuesta conecta el número de nacimientos con la viabilidad del sistema previsional, cuya reforma se estaba discutiendo en el país, desde la idea de que la profundización del envejecimiento demográfico pondría en riesgo el pilar de solidaridad intergeneracional del actual sistema. Y asume que el factor central por el cual las personas no tienen hijos es económico, por lo que entienden que es necesario generar una política que “despeje la variable económica como factor de decisión” de las parejas.

Las medidas sugeridas por el proyecto son: a) una mayor deducción por hijo del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF); b) el incremento de la licencia por paternidad, adopción y legitimación adoptiva a 45 días para los padres al momento del nacimiento y la posibilidad de usufructuarla por partes dentro de los primeros dos años de vida del niño; y c) el establecimiento de un incentivo para las empresas que establezcan centros de cuidados gratuitos para los hijos de los trabajadores.

Como puede verse, la propuesta contempla diversos énfasis, y si la contrastamos con las posibles tipologías que emergen de la acumulación internacional, se destaca el peso de los incentivos económicos y de las licencias, aunque en ambos casos sin innovaciones de gran magnitud. Una de las preocupaciones que puede despertar es su posible impronta regresiva, dado que aproximadamente es el 30% de mayores ingresos de la población ocupada la que paga el IRPF, y por tanto la que tendría la capacidad de efectuar exenciones fiscales (MEF-DGI, 2020). Pero además es dudosa su capacidad de impacto, dado que los centros de cuidados de las empresas son un incentivo razonable solo para aquellas de tamaño considerable.

El incremento de las licencias, por otra parte, permitiría un mayor involucramiento de los padres con los hijos en los primeros años de vida, fomentando la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado, pero no necesariamente



esta posibilidad tendrá impacto efectivo en la fecundidad, tomando en cuenta la experiencia de otros países y la del propio país en donde una parte muy menor de los padres hacen uso de las licencias si no son obligatorias.

En suma, aunque no está claro en qué medida el Poder Ejecutivo continuará estas propuestas, el tema seguirá en agenda, dada la consolidación de la baja fecundidad y el envejecimiento como atributos distintivos del actual régimen demográfico del país. En ese escenario, es central tener presentes las peculiaridades de poblaciones latinoamericanas como la uruguayaya, junto con la evidencia disponible de las políticas implementadas en otros contextos. Se ampliará a este respecto en el último apartado.

Consideraciones finales

Como ha señalado McDonald (2006), la incertidumbre asociada a la desregulación laboral ha roto el viejo balance trabajo-familia, que varios países han intentado reconstituir desde políticas públicas y cambios institucionales para que las personas sean padres y madres con niveles más aceptables de pérdida económica y de impacto en sus aspiraciones individuales. En un contexto en el que el costo directo e indirecto de los hijos ha ido subiendo (Harknett *et al.*, 2014), podría existir la tentación, presente en el actual proyecto del parlamento uruguayo, de simplificar las medidas posibles hasta pensarlas como un plan para abatir costos. Sin embargo, los costos no solo son más altos sino también más complejamente estructurados y más estratificados. Por lo pronto, es posible que una parte muy grande de la población sea inmune a las políticas que solo disminuyen los costos directos. Por eso un abordaje complejo y multidimensional debería utilizar variedad de instrumentos, atendiendo costos indirectos y los múltiples aspectos del bienestar familiar e individual.

Toda la evidencia repasada ha mostrado la complejidad de encontrar un vínculo causal inequívoco entre las posibles políticas y la fecundidad completa de las cohortes. Aun así, permite sacar conclusiones, entre ellas, que las transferencias financieras impactan sobre (una parte del) costo directo, pero las políticas de conciliación (licencia, flexibilidad, cuidados) son las que podrían abatir más eficientemente el costo de oportunidad de tener hijos y reducir la heterogeneidad social. Más importante aún, la evidencia llama la atención acerca de que un modesto efecto en la fecundidad final requeriría un considerable conjunto de políticas coherentes, con amplio acceso a cuidados infantiles y transferencias a lo largo de la infancia, que puedan descender la incertidumbre del contexto en el que las familias toman decisiones sobre fecundidad, además de la disponibilidad pública de tecnologías de reproducción asistida.

También importa la focalización. Hay países en los que las políticas varían fuertemente según el número de hijos que se tenga o se quiera estimular, como el Capital Maternal de Rusia, que incentiva segundos hijos, cuando esos ingresos podrían ser más útiles al comienzo de la vida familiar o de pareja. También podría estar mal focalizada una política que no conecta con las necesidades percibidas por las personas o que ignora las necesidades de las minorías —parejas del mismo sexo, madres solteras, trabajadores informales, entre otras—, como ha sucedido en varios países asiáticos, cuyas políticas a menudo se centran en los matrimonios. Esto lleva a las consideraciones éticas que también son parte de la discusión sobre las políticas, que no deberían discriminar a ningún grupo poblacional ni imponer miradas normativas sobre las familias deseables.

En definitiva, las políticas, además de coherentes, consistentes y sostenibles en el largo plazo, deben tomar en cuenta los cambios recientes, incluida la diversidad familiar, la paternidad y maternidad más tardías, las redes de apoyo externas al hogar, e incluso las aspiraciones laborales o de ocio de las personas con hijos. Todo esto, además, en un marco de incertidumbre económica, inmobiliaria y relacional endémica. Si las políticas tienen muchas idas y vueltas y reformas, o funcionan como varias capas geológicas de intervenciones descoordinadas, se vuelven poco confiables, y su efecto podría diluirse aun con una alta inversión, lo que llevaría a malgastar recursos.

El caso uruguayo, como el de varios países de América Latina, involucra una combinación de fenómenos sociales a atender en su globalidad. En un contexto de restricciones fiscales y tensiones distributivas, es razonable pensar que el gasto más pertinente y eficiente es el que pueda dedicarse a los niños ya nacidos, y a la conciliación entre la vida familiar y laboral. Así, es necesario poner en cuestión la idea del aumento de la natalidad como objetivo *per se*, e insistir en que la evidencia sugiere la necesidad de organizar las políticas en relación con otros objetivos.

Particularmente, los de mejora de las condiciones de crianza y redistribución de las tareas de cuidado para beneficio de los adultos y los niños. No solo porque sostener políticas de ese tipo podría generar un ambiente amigable con la concreción de intenciones reproductivas hoy frustradas, sino porque es necesario para mejorar el bienestar de los niños ya nacidos —crucial en todo país con altos niveles de pobreza infantil— y de sus padres y madres, de quienes es razonable esperar que se inserten en el mercado de trabajo y puedan criar y trabajar sin que el sacrificio relativo a esa etapa les lleve a renunciar a alguna de estas dimensiones.

En suma, es necesario que cualquier debate sobre estos temas en América Latina incluya la discusión de los objetivos que deben tener las políticas familiares en un contexto de baja fecundidad en la región. Como resumen Gietel-Basten



et al. (2022), los gobiernos que entiendan necesario aumentar la natalidad a puro golpe de incentivos, sin otras consideraciones, deben comprender que pueden afectar negativamente la equidad de género en el mercado laboral y el ámbito doméstico —y eventualmente descuidar los derechos asociados a la salud sexual y reproductiva— y que, además, nada indica que lograrán un aumento sostenido de la fecundidad de las cohortes.

Referencias

- Aassve, A., Billari, F. C., & Spéder, Z. (2006). Societal transition, policy changes and family formation: Evidence from Hungary. *European Journal of Population*, 22, 127-152. <https://doi.org/10.1007/s10680-005-7434-2>
- Adsera, A. (2004). Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions. *Journal of Population Economics*, 17, 17-43. <https://doi.org/10.1007/s00148-003-0166-x>
- Andersson, G. (2004). Childbearing developments in Denmark, Norway, and Sweden from the 1970s to the 1990s: A comparison. *Demographic Research*, 3, 155-176. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2004.S3.7>
- Andersson, G., Hoem, J. M., & Duvander, A. Z. (2006). Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden. *Demographic Research*, 14, 51-70. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2006.14.4>
- Arpino, B., Esping-Andersen, G., & Pessin, L. (2015). How do changes in gender role attitudes towards female employment influence fertility? A macro-level analysis. *European Sociological Review*, 31(3), 370-382. <https://doi.org/10.1093/esr/jcv002>
- Baizan, P., Arpino, B., & Delclós, C. E. (2016). The effect of gender policies on fertility: The moderating role of education and normative context. *European Journal of Population*, 32, 1-30. <https://doi.org/10.1007/s10680-015-9356-y>
- Barbosa, P., Fabris, L., Abbas, L., Caruso, G., Giusti, V., & Coimbra, B. (2023). Moving away from familism by default? The trends of family policies in Latin America. *Third World Quarterly*, 44(8), 1865-1883. <https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2211931>
- Bernhardt, E., Noack, T., & Lyngstad, T. H. (2008). Shared housework in Norway and Sweden: advancing the gender revolution. *Journal of European Social Policy*, 18(3), 275-288. <https://doi.org/10.1177/0958928708091060>

- Billari, F. (2018). A 'Great Divergence' in Fertility? En D. Jr. Poston (Ed.), *Low fertility regimes and demographic and societal change* (pp. 15-35). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64061-7_2
- Billingsley, S., Neyer, G., & Wesolowski, K. (2018). The influence of family policies on women's childbearing: A longitudinal micro-data analysis of 21 countries. Stockholm University. *Stockholm Research Reports in Demography*, (19).
- Biryukova, S., Sinyavskaya, O., & Nurimanova, I. (2016). *Estimating effects of 2007 family policy changes on probability of second and subsequent births in Russia*. (Higher School of Economics Research Paper, no. 68). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2727130>
- Blofield, M., & Martínez Franzoni, J. (2015). Maternalism, co-responsibility, and social equity: A typology of work–family policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(1), 38-59. <https://doi.org/10.1093/sp/jxu015>
- Cabella, W., Fernández Soto, M., Pardo, I., & Pedetti, G. (2024). The big decline: Lowest-low fertility in Uruguay (2016–2021). *Demographic Research*, 50, 443-456. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2024.50.16>
- Caldwell, J. C., & Schindlmayr, T. (2003). Explanations of the fertility crisis in modern societies: A search for commonalities. *Population Studies*, 57(3), 241-263. <https://doi.org/10.1080/032472032000137790>
- Castles, F. G. (2003). The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 13(3), 209-227. <https://doi.org/10.1177/09589287030133001>
- Centre for Economic Analysis (CenEA). (2019). *FROGEE Policy Brief 1: Insights from Poland*. (Policy Brief Series, no. 1). Forum for Research on Gender Economics.
- Eni, R., Parada, C., Perazzo, I., & Sena, E. (2021). Birth collapse and a large-scale access intervention with subdermal contraceptive implants. *Studies in Family Planning*, 52(3), 321-342. <https://doi.org/10.1111/sifp.12171>
- Cohen, A., Dehejia, R., & Romanov, D. (2007). *Do financial incentives affect fertility?* (Working Paper, no. 13700). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w13700>
- D'Addio, A. C., & d'Ercole, M. M. (2005). *Trends and determinants of fertility rates: The role of policies*. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 27).



- De Bruijn, B. J. (1999). *Foundations of demographic theory. Choice, process, context*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Demeny, P. (2003). Population policy dilemmas in Europe at the dawn of the twenty-first century. *Population and Development Review*, 29(1), 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2003.00001.x>
- Duvander, A. Z., Lappegård, T., & Andersson, G. (2010). Family policy and fertility: Fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden. *Journal of European Social Policy*, 20(1), 45-57. <https://doi.org/10.1177/0958928709352541>
- Esping-Andersen, G., & Billari, F. (2015). Re-theorizing family demographics. *Population and Development Review*, 41(1), 1-31. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00024.x>
- Frejka, T., & Gietel-Basten, S. (2016). Fertility and family policies in Central and Eastern Europe after 1990. *Comparative Population Studies*, 41(1), 3-56. <https://doi.org/10.12765/CPoS-2016-03>
- Frejka, T., & Zakharov, S. (2013). The apparent failure of Russia's pronatalist family policies. *Population and Development Review*, 39(4), 635-647. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00631.x>
- Gábos, A., Gál, R. I., & Kézdi, G. (2009). The effects of child-related benefits and pensions on fertility by birth order: A test on Hungarian data. *Population Studies*, 63(3), 215-231. <https://doi.org/10.1080/00324720903215293>
- Galván, E., Parada, C., Querejeta, M., & Salvador, S. (2024). Gender gaps and family leaves in Latin America. *Review of Economics of the Household*, 22(2), 387-414. <https://doi.org/10.1007/s11150-023-09671-9>
- Gauthier, A. (2007). The impact of family policies on fertility in industrialized countries: A review of the literature. *Population Research and Policy Review*, 26, 323-346. <https://doi.org/10.1007/s11113-007-9033-x>
- Gietel-Basten, S., Rotkirch, A., & Sobotka, T. (2022). Changing the perspective on low birth rates: why simplistic solutions won't work. *BMJ*, (379), 1-4. <https://doi.org/10.1136/bmj-2022-072670>
- González Laurino, C. & Leopold, S. (2018). Transformaciones en la matriz de protección uruguaya a inicios del siglo XXI. *Textos y Contextos*, 17(1), 52-66. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2018.1.29077>

- Kalwij, A. (2010). The impact of family policy expenditure on fertility in Western Europe. *Demography*, 47(2), 503-519. <https://doi.org/10.1353/dem.0.0104>
- Kapitány, B., & Spéder, Z. (2018). Fertility. En J. Monostori, P. Ori, & Z. Spéder, *Demographic Portrait of Hungary 2018* (pp. 49-66). Hungarian Demographic Research Institute.
- Kaufman, G., & Bernhardt, E. (2012). His and her job: What matters most for fertility plans and actual childbearing? *Family Relations*, 61, 686-697. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3729.2012.00720.x>
- Kearny, M. (2004). Is there an effect of incremental welfare benefits on fertility behavior? A look at the family cap. *The Journal of Human Resources*, 39(2), 295-325. <https://doi.org/10.3368/jhr.XXXIX.2.295>
- Kim, E. H.-W. (2018) Low fertility and gender inequity in developed Asian countries. *Asian Population Studies*, 14(2), 113-115. <https://doi.org/10.1080/17441730.2018.1463667>
- Haas, L., & Hwang, C. P. (2019). Policy is not enough—the influence of the gendered workplace on fathers’ use of parental leave in Sweden. *Community, Work & Family*, 22(1), 58-76. <https://doi.org/10.1080/13668803.2018.1495616>
- Hank, K., & Kreyenfeld, M. (2003). A multilevel analysis of child care and women’s fertility decisions in Western Germany. *Journal of Marriage and Family*, 65(3), 584-596. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2003.00584.x>
- Harknett, K., Billari, F., & Medalia, C. (2014). Do family support environments influence fertility? Evidence from 20 European countries. *European Journal of Population*, 30, 1-33. <https://doi.org/10.1007/s10680-013-9308-3>
- Hilgeman, C., & Butts, C. T. (2009). Women’s employment and fertility: A welfare regime paradox. *Social Science Research*, 38(1), 103-117. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2008.08.005>
- Hoem, J. M. (2008). Overview Chapter 8: The impact of public policies on European fertility. *Demographic Research*, 19, 249-260. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2008.19.10>
- Hoem, J. M. (2005). Why does Sweden have such high fertility? *Demographic Research*, 13, 559-572. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2005.13.22>
- Luci-Greulich, A., & Thévenon, O. (2013). The impact of family policies on fertility trends in developed countries. *European Journal of Population*, 29, 387-416. <https://doi.org/10.1007/s10680-013-9295-4>



- Magda, I., Kielczewska, A., & Brandt, N. (2020). The effect of child benefit on female labor supply. *IZA Journal of Labor Policy*, 10(1), 1-18. <https://doi.org/10.2478/izajolp-2020-0017>
- Matsukura, R., Retherford, R. D., & Ogawa, N. (2007). Declining fertility in Japan: Its mechanisms and policy responses. *Asia-Pacific Population Journal*, 22(2), 33-50. <https://doi.org/10.18356/ca6434f6-en>
- Matysiak, A., & Szalma, I. (2014). Effects of parental leave policies on second birth risks and women's employment entry. *Population*, 69(4), 599-636.
- McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: The efficacy of policy. *Population and Development Review*, 32(3), 485-510. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00134.x>
- Midaglia, C., & Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 131-157.
- Miljkovic, D., & Glazyrina, A. (2015). The impact of socio-economic policy on total fertility rate in Russia. *Journal of Policy Modeling*, 37(6), 961-973. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2015.07.004>
- Milligan, K. (2005). Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility. *Review of Economics and Statistics*, 87(3), 539-555. <https://doi.org/10.1162/0034653054638382>
- Mills, M., Rindfuss, R., McDonald, P., & Te-Velde, E. (2011). Why do people postpone parenthood? Reasons and social policy incentives. *Human Reproduction Update*, 17(6), 848-860. <https://doi.org/10.1093/humupd/dmr026>
- Naciones Unidas. (2022). *Perspectivas de la población mundial 2022: conjunto de datos*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Naciones Unidas.
- Neyer, G., & Andersson, G. (2008). Consequences of family policies on childbearing behavior: Effects or artifacts? *Population and Development Review*, 34(4), 699-724. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2008.00246.x>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *OECD Family Database. Data on government spending on family benefits and childcare and education enrollment*. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- Oficina del Gabinete del Gobierno Japonés. (2018). *A 2018 Declining Birthrate White Paper (Summary)*. <https://www8.ca.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/english/w-2018/index.html>

- Pardo, I. (2019). *El rol de las intenciones en el comportamiento reproductivo: modelos explicativos y opciones de medición*. (Documento de Trabajo FCS-PP, no. 5). Universidad de la República.
- Plantenga, J., Remery, C., & Camilleri-Cassar, F. (2010). *Flexible working time arrangements and gender equality: A comparative review of 30 European countries*, Luxembourg: Office of the European Union.
- Posthuma, A. C. (2021). The care deficit in Latin America: Structure, trends and policy approaches. En N. Araujo Guimarães & H. Hirata (Eds.), *Care and care workers. Latin American societies*. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51693-2_2.
- Puur, A., Abdullayev, S., Klesment, M., & Gortfelder, M. (2023). Parental leave and fertility: Individual-Level responses in the tempo and quantum of second and third births. *European Journal of Population*, 39(1), 22. <https://doi.org/10.1007/s10680-023-09669-0>
- Querejeta, M., & Bucheli, M. (2023). The Effect of Childbirth on Women's Formal Labour Market Trajectories: Evidence from Uruguayan Administrative Data. *The Journal of Development Studies*, 59(2), 209-223. <https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2128777>
- Rindfuss, R. R., Guilkey, D., Morgan, S. P., Kravdal, Ø., & Guzzo, K. B. (2007). Child care availability and first-birth timing in Norway. *Demography*, 44(2), 345-372. <https://doi.org/10.1353/dem.2007.0017>
- Sleeboos, J. (2003). *Low fertility rates in OECD countries: facts and policy responses*. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 15).
- Sobotka, T., & Beaujouan, É. (2014). Two is best? The persistence of a two-child family ideal in Europe. *Population and Development Review*, 40(3), 391-419. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2014.00691.x>
- Sobotka, T., Matysiak, A., & Brzozowska, Z. (2019). *Policy responses to low fertility: How effective are they?* (UNFPA, Technical Division Working Paper Series, no. 1).
- Spéder, Z. (2016). Fertility decline and the persistence of low fertility in a changing policy environment - A Hungarian case study. En R. R. Rindfuss & M. K. Choe (Eds.), *Low fertility, institutions, and their policies* (pp. 165-194). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32997-0_7
- Spéder, Z., & Kamarás, F. (2008). Hungary: Secular fertility decline with distinct period fluctuations. *Demographic Research*, 19, 599-664. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2008.19.18>



- Spéder, Z., Murinkó, L., & Oláh, L. S. (2020). Cash support vs. tax incentives: The differential impact of policy interventions on third births in contemporary Hungary. *Population Studies*, 74(1), 39-54. <https://doi.org/10.1080/00324728.2019.1694165>
- Thévenon, O., & Gauthier, A. (2011). Family policies in developed countries: A “fertility-booster” with side-effects. *Community, Work & Family*, 14(2), 197-216. <https://doi.org/10.1080/13668803.2011.571400>
- Toulemon, L., Pailhé, A., & Rossier, C. (2008). France: High and stable fertility. *Demographic Research*, 19, 503-556. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2008.19.16>
- Tsuya, N. O. (2017). *Low fertility in Japan - no end in sight*. (East-West Center, Asia Pacific Issues Series Reports, no. 131).
- Vignoli D., Bazzani G., Guetto R., Minello A., & Pirani E. (2020). Uncertainty and narratives of the future: A theoretical framework for contemporary fertility. En R. Schoen (Ed.), *Analyzing contemporary fertility* (pp. 25-47). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-48519-1_3
- Wanderley, F. (2019). *Las Políticas de Cuidado en América Latina. Articulando los derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades*. (Documentos de Trabajo, núm. 2/2019, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas). Universidad Católica Boliviana.
- Whittington, L. A. (1992). Taxes and the family: The impact of the tax exemption for dependents on marital fertility. *Demography*, 29(2), 215-226. <https://doi.org/10.2307/2061728>
- Wilkins, E. (2019). *Low fertility: a review of the determinants*. (UNFPA, Technical Division Working Paper Series, no. 2).
- Zhang, J., Quan, J., & Van Meerbergen, P. (1994). The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada, 1921-88. *Journal of Human Resources*, 29(1), 181-201. <https://doi.org/10.2307/146061>

María Esperanza Casullo y Harry Brown Araúz
(Coords.). *El populismo en América Central:
la pieza que falta para comprender un fenómeno
global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2023.

Reseña por **Mónica Lara Escalante***



Reseñas

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982
DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-015-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-015-2025)

Palabras clave: populismo, América Central, líder populista, mito populista, partidos políticos.
Keywords: populism, Central America, populist leader, populist myth, political parties.

Cómo ha surgido el populismo y los derroteros que ha seguido en América Central y el Caribe es el gran tema de este libro. Concebido como una obra colectiva, los autores parten de una premisa reveladora: “leeremos mal la historia política de toda América Latina si no ponemos a América Central en el centro” (Casullo & Brown, 2023, p. 20). Y colocan al populismo de esta región en el centro para su mejor comprensión en América Latina y el mundo.

El trabajo subsana la escasez de estudios sobre el populismo en América Central, un vacío que los coordinadores problematizan señalando que tal vez se debe a que el origen del populismo en el Cono Sur se relacionó, en gran medida, con la teoría de la modernización. Para esta corriente, el populismo fue consecuencia de la incompleta y desigual modernización de la economía en la región, por ejemplo: Argentina, México, Brasil, Perú. Sin embargo, estas investigaciones perdieron de vista la diversidad de trayectorias de modernización en los distintos países: que en Centroamérica no se formara una base trabajadora industrial, sino campesina, no significaba la imposibilidad del surgimiento del populismo. Incluso, previo al peronismo en Argentina, líderes de ese tipo ya existían en América Central: Jacobo Árbenz en Guatemala, Rafael Ángel Calderón en Costa Rica y Arnulfo Arias en Panamá. Es así como, a partir de

* Doctora en Ciencia Política por el Centro de Docencia e Investigación Económicas (México). Profesora asistente, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) | monica.lara@flacso.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0002-4500-1192>

este contexto, el libro es un aporte empírico en cuanto que se propone analizar caso por caso para identificar las singularidades y posibles puntos en común, así como la presencia o ausencia de líderes populistas.

Por otro lado, los coordinadores son claros y enfáticos en justificar la relevancia teórica de estudiar el populismo, no solo por el hecho de revisar un fenómeno eminentemente político y probar empíricamente un concepto multidimensional que ha sido objeto de varios debates, sino también por sus implicaciones económicas, políticas y sociales. Los autores muestran cómo la literatura sobre el populismo ha desarrollado otros puntos de vista: la relación con los partidos políticos, la economía política, los valores culturales, la opinión pública y medios de comunicación, y mapean las diversas visiones que hay acerca de él: desvío, ideología, tipo de organización política, discurso o performance, y proponen utilizar un punto de partida en común para acercarse a los casos incluidos en el libro. La base teórica con la que dialogan corresponde a la noción del mito populista, en la cual el papel del líder es central en conjunción con el pueblo y se postula una clara delimitación entre un “héroe” y un “villano”. A partir del mito populista es que el libro propone utilizar la distinción adaptada de Casullo (2019),¹ quien plantea separar entre el populismo “para arriba” o “para abajo” basándose en la distinción entre la visión nostálgica y futurista.

Antes de abordar los principales hallazgos del libro, hay que rescatar la estrategia metodológica utilizada en las contribuciones. Por ejemplo, para Panamá, Honduras y Guatemala se lleva a cabo un análisis sistemático² de los discursos para comprender el uso de palabras y rescatar nociones o rasgos populistas. En cuanto a Costa Rica, se examinan los planes de gobierno y las propuestas políticas de los candidatos en las elecciones de 2018 y 2022. Para El Salvador y República Dominicana el foco es su trayectoria política: señalando que el primero transitó desde una “partidocracia” al populismo de Bukele, y argumentando para el segundo por qué el populismo no ha sido exitoso. Respecto a Cuba se realiza un recuento histórico y se analizan diversos extractos de discursos. Sobre Nicaragua se argumenta que Daniel Ortega no es un caso de populismo, sino de autoritarismo.

Resulta sumamente complejo encontrar generalizaciones que caractericen a todos los casos contemplados debido a sus particularidades. Un aspecto que viene a ser una posible crítica para el libro es que no se limita a evidenciar la presencia o ausencia de un líder populista, sino a identificar matices o grados y dimensiones diferentes.

¹ Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?: El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*. Siglo XXI Editores.

² En algunos casos se utilizó *software* especializado para el procesamiento de los textos.

En el primer capítulo, dedicado a Panamá, Harry Brown y Claire Neva-che revisan las expresiones populistas durante y después de la construcción del canal; un contexto fundamental para entender cómo se forja la idea de Estados Unidos como el enemigo externo, lo cual caracteriza al populismo de entonces como más nacionalista. Los autores estudian también a políticos más contemporáneos y los caracterizan de populismo difuso, en especial a Ricardo Martinelli, como un político enfocado en la visión del futuro. En el siguiente capítulo, María José Cascante y Juan Manuel Muñoz identifican rasgos populistas, especialmente de derecha, en candidatos de las elecciones de 2018 y 2022 y en el actual presidente Rodrigo Chaves en Costa Rica. Los autores proponen que el surgimiento de estos discursos se debe a la transformación que ha sufrido el país en su sistema de partidos. En el tercer capítulo, Radek Buben y Karel Kouba, argumentan que Nicaragua y Daniel Ortega son un caso de autoritarismo y no de populismo. Los autores parten de una definición de populismo caracterizada por el surgimiento de *outsiders* o líderes personalistas que desafían a las élites en nombre del pueblo. Y muestran que Ortega no es un *outsider* ni ha desarrollado una conexión con el pueblo.

En el capítulo cuatro, Daniel Vásquez y Andrééanne Brunet analizan el caso de Honduras concluyendo que se trata de un populismo de izquierda fundado por el ex presidente Manuel Zelaya y seguido por Xiomara Castro. Su afirmación se sostiene en el análisis de sus discursos de campaña, identificando un “mito fundador” en el que se busca combatir a las élites políticas del pasado, etiquetándolas como el enemigo interno. En el capítulo siguiente, Luis Aguilar, Luis Rodríguez y Gabriela Santos abordan a El Salvador, y además de su recuento del sistema de partidos y la violencia, muestran cómo el populismo se había caracterizado por ser punitivo, esto es, por recurrir al castigo como respuesta a la insatisfacción ante la gestión de la política criminal. Es un hecho que Nayib Bukele logra encarnar el populismo exitosamente al justificar por qué es necesario un líder que repare el daño causado por tanto tiempo.

En el capítulo seis, Jeraldine del Cid y Luis Padilla argumentan que no se puede afirmar que en Guatemala exista el populismo, sino solo algunos rasgos, debido a la democracia endeble del país, coyunturas históricas específicas y la instrumentalización del discurso por parte de las élites económicas. Los capítulos siete y ocho están dedicados a República Dominicana y Cuba. Sobre la primera, Leiv Marsteintredet muestra que el populismo ha sido inexistente dado que no ha habido crisis profundas que hayan implicado el surgimiento de líderes populistas. Por su parte, Rodolfo Colalongo examina los discursos del régimen autoritario de Fidel Castro para extraer algunos de sus rasgos populistas.

Para finalizar el libro, los coordinadores dan cuenta de una encuesta realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS Panamá)



entre marzo y abril de 2022 en Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. En total, con base en un muestreo probabilístico, se encuestaron a 2401 personas, lo cual constituye un aporte fundamental para la región. El instrumento toca distintos temas: el apoyo y la evaluación de la democracia; la confianza en las instituciones; la simpatía por los partidos; la inseguridad subjetiva de los ingresos; el acceso a bienes y servicios; los problemas principales del país, y la ubicación ideológica. Además, se cuestiona sobre tres frases relativas al mito populista: la solución de los problemas se debe buscar en el pasado o futuro; la solución a los problemas pasa por librarse de los responsables; los culpables son los traidores internos o externos. Los resultados revelan que mientras en El Salvador, Costa Rica y Panamá no hay una opinión culpando a los responsables de los problemas causados, en Honduras sí existe esta noción de daño. Y en tanto que en Costa Rica se anhela el pasado, en El Salvador, Honduras y Panamá se piensa en el futuro. En general, se releva que en todos los países se opina que los traidores internos son los políticos y en algunos casos el crimen organizado y las pandillas.

Como se observa, esta obra representa un importante esfuerzo para sistematizar discursos, ideas, contextos y percepciones a fin de aclarar las características y presencia (o no) del populismo en América Central. Los hallazgos se deben comprender en cuatro sentidos. En primer lugar, los contextos de cada país son distintos en relación con la violencia, la desigualdad, la debilidad o fortaleza de la institucionalidad democrática, la presión de actores internacionales y el surgimiento de líderes políticos. En segundo, los populismos son diversos dependiendo de los lentes teóricos desde donde se miren: populismo de derecha, de izquierda, punitivo, etc. En tercer lugar, no se debe dejar de lado cómo el uso de la tecnología y las redes sociales también inciden en la relación entre estos líderes y la ciudadanía. Y en cuarto, es importante rescatar la existencia de sectores conservadores o religiosos en algunos de los casos, los cuales se mezclan con el discurso populista.

Como críticas o desafíos al análisis presentado, es fundamental considerar varios aspectos. Es importante distinguir entre rasgos populistas, discursos populistas, líderes populistas, y políticas públicas populistas. Es decir, el populismo puede ser instrumentalizado a partir de diversas formas: el discurso, la acción o la persona. Es una tarea difícil homogeneizar todos los casos en ese sentido y encajarlos en una misma definición de populismo ya que las características y representaciones en todos los niveles cambian. Por otro lado, un matiz relevante implícito en el libro, es la aproximación al discurso populista en campaña o una vez en el cargo. La investidura del poder político luego de ganadas las elecciones implica presiones de distintos grupos, por lo que lo prometido en la campaña, podría no cumplirse. De ahí

que analizar el discurso populista de líderes electos o de candidatos políticos también debe ser diferente.

Ahora bien, a pesar de que en la introducción se menciona que el populismo también se puede entender como una ideología, en varios casos se habla de populismo “de derecha” o “de izquierda”. En la actualidad la ubicación ideológica en el espectro político pasa por muchas dimensiones más allá del eje tradicional Estado-mercado, por lo que es necesaria la aclaración de las concepciones de derecha e izquierda utilizadas en algunos capítulos. Aunado a lo anterior, otra pregunta se desprende del libro para desafiarnos: ¿el populismo conduce al autoritarismo? Como se observa, Nicaragua es un caso de autoritarismo, mientras que El Salvador lo es de populismo que ahora podría estar convirtiéndose en autoritarismo.

Como futuras líneas de investigación, vale la pena seguir recabando evidencia y continuar con la discusión teórica para aclarar cuáles son las dimensiones del populismo desde donde se parte. Además, contemplar las diferencias entre populismo y carisma, relacionadas con los rasgos personales del líder político. Por último, otra futura línea de investigación sería la caracterización de las políticas públicas populistas: las acciones que lleva a cabo el líder para reforzar su relación con el pueblo y rectificar ese mito refundador.



Frédérique Langue y María Laura Reali (Coords.).
*Las ideologías de la nación. Memorias, conflictos
y resiliencias en las Américas.* Rosario, Argentina:
Prohistoria Ediciones, 2022, 274 pp.

Reseña por: **César Eduardo Santos Victoria***



Reseñas

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982
DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-016-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-016-2025)

Palabras clave: América Latina, ideología, populismo, nacionalismo.

Keywords: Latin America, ideology, populism, nationalism.

América Latina y el mundo entero parecen adentrarse en dinámicas que rememoran al pasado. La disputa comercial entre Estados Unidos y China, así como la configuración de alianzas y conflictos globales afines a una u otra potencia han dado paso a que, en los medios, la academia y la política, se hable de una *Nueva Guerra Fría*. Por otro lado, en Latinoamérica, el ciclo electoral 2018-2022 trajo consigo un paulatino ascenso de líderes abanderados por movimientos, discursos y partidos de izquierda, incluso en países como Colombia y México, donde el así denominado progresismo no había conformado gobiernos en la era reciente, marcando con ello la pauta para identificar una serie de tendencias regionales como constitutivas de la *Nueva Marea Rosa*.

Vemos, pues, que la memoria representa un elemento activo en el acontecer político, no solamente por cuanto instrumento de legitimación, identidad y construcción de programas, sino también como modo de dar sentido a distintos cursos de acción que aparecen ante los imaginarios colectivos como mera repetición del ayer. Podemos decir, sin embargo, que dichos *usos políticos del pasado* suelen caer, cualquiera que sea el caso, en la mitificación de procesos históricos y la sacralización de acontecimientos específicos, simplificando la realidad y comprometiendo la verdad en pos de la ideología. Paradigma de lo anterior

* Maestrante en Ciencias Sociales por el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Investigador en Gobierno y Análisis Político A. C. | ce.santos.v@outlook.com | <https://orcid.org/0009-0006-6546-9311>

han sido las grandes construcciones totalitarias del siglo xx, amparadas en narrativas omniabarcantes con un marcado carácter histórico (Roberts, 2022). Para el caso regional, la alusión constante —y casi siempre deformada— de un pasado emancipador plasmado tanto en las guerras de independencia como en los grandes hitos revolucionarios, ha fungido como el metarrelato de las dictaduras cubana y venezolana.

Las ideologías de la nación. Memorias, conflictos y resiliencias en las Américas (Rosario, Prohistoria Ediciones, 2022, 274 pp.) es en este sentido una obra que logra develar, mediante la reflexión en torno a casos particulares, el papel que la memoria ha cumplido en la construcción de movimientos y proyectos políticos latinoamericanos, sobre todo aquellos enmarcados dentro del nacional-populismo: desde el chavismo en Venezuela y el Movimiento al Socialismo boliviano, hasta la configuración de las derechas argentinas en el contexto de la Guerra Fría y, posteriormente, frente al dominio casi incontestado del peronismo kirchnerista durante los primeros años del presente siglo.

En semejante esfuerzo, el libro también cumple la importante función de complejizar el entramado político regional mediante la integración de ideas, tradiciones y particularidades nacionales diversas, más allá de las categorías simplificadoras que suelen imponerse en el análisis del “crisol inquieto” latinoamericano (Chaguaceda, 2021), cuya sustancia consiste en reunir a todo un cúmulo de actores, mentalidades y culturas políticas heterogéneas al interior de regímenes y proyectos que trascienden cualquier clase de demarcación inflexible, comúnmente asociada a dicotomías históricas del tipo liberal/conservador, izquierda/derecha, entre otras.

Debido a la pluralidad de temas, enfoques y estilos asumidos por los autores de *Las ideologías de la nación*, la obra no guarda una estructura rígida, sino que por sus páginas fluyen numerosos ensayos, conexos en virtud de lo apenas mencionado, aunque poseedores de una lógica independiente, cuyo contenido, no obstante, se nutre al emplazarse uno junto del otro. A mi manera de ver, el lector interesado en la obra bien podría elegir su propio punto de partida, lo cual convierte a este libro en una excelente instancia de consulta sobre casos específicos, predominando en el trayecto los del chavismo en Venezuela y la articulación de las derechas históricas argentinas, aunque sin excluir a una serie de movimientos nacionalistas de mayor o menor intensidad, presentes en Bolivia, España, Chile y Uruguay.

Resulta atinado, por otra parte, el acomodo de “Republicanismo y populismo: ¿expansión de la democracia liberal o forja del democratismo plebeyo?”, escrito por Armando Chaguaceda y Ysrrael Camero, al iniciar la obra. Este capítulo constituye una pertinente discusión teórica acerca de las tensiones y acercamientos entre las tradiciones más importantes del imaginario político

latinoamericano, a saber: populismo, republicanismo y liberalismo. Allende al trabajo de esclarecimiento conceptual, el texto mencionado es importante en el entramado general de la obra por al menos tres razones: en primer lugar, porque sitúa a referidos *ismos* en el contexto —histórico y actual— de América Latina, como diversos proyectos que se disputan la hegemonía y, en ocasiones, se identifican discursivamente. Asimismo, inaugura el debate, transversal a todo el libro, sobre las relaciones entre populismo y democracia, mostrando la deriva demagógica que aquel implica frente a las concepciones liberal-republicanas de igualdad, libertad y pluralidad. Finalmente, y quizá más importante, expresa la necesidad de comprender lo político lejos de simplificaciones normativas, asumiendo la interacción fáctica que diversos idearios y tradiciones tienen en proyectos políticos concretos.

Resabios de esta última idea se manifiestan de formas sugerentes al avanzar en la obra. El capítulo “Herrerismo internacional. De la conflagración mundial al orden bipolar (1939-1959)”, a cargo de María Laura Reali y Matías Borba Eguren, concentra el itinerario político de Luis A. de Herrera, diplomático uruguayo y figura del Partido Nacional durante la primera mitad del siglo xx. Dicho ejercicio biográfico, no obstante, muestra consistentemente cómo, en política internacional, la *realpolitik* se impone a toda clase de puritanismo normativo, incluso en épocas donde las ideologías fungían como organizadoras del orden global y como justificación de “políticas de amplio alcance territorial” en los niveles nacionales. Para nuestros autores, este “ángulo de mira parece tan ineludible como insuficiente”, siendo necesario “restituir la complejidad” por medio del análisis más profundo de las articulaciones entre las escalas global, regional y nacional, los alineamientos internacionales y las estrategias locales de los actores.

Edgardo Manero, por su parte, evidencia en “El movimiento carapintada en Argentina. Las fijaciones estratégicas como condicionantes del proyecto político, rémoras de la Guerra Fría” las dificultades existentes incluso al interior de movimientos políticos reunidos en torno a afanes nacionalistas, debido a la heterogeneidad constitutiva de demandas y puntos de vista doctrinales —ambos, en ocasiones, antagónicos— que ilustra “la permanencia de vasos comunicantes entre derechas e izquierdas y las circulaciones entre nacionalismos, peronismos e izquierdas, y en particular sus límites” (Manero, 2022, p. 175). Notamos, una vez más, cómo la obra aquí reseñada subraya la insuficiencia de algunas categorías tradicionales para el análisis de las convulsas experiencias políticas latinoamericanas, así como de las interacciones que en ellas han ocurrido alrededor de disímiles actores e ideas a lo largo de los siglos xx y xxi.

La obra coordinada por las historiadoras Frédérique Langue y María Laura Reali alberga, en efecto, los escritos de varios científicos sociales del mundo



hispanohablante. Oscilando entre lo académico y lo intelectual, el libro permite a sus hacedores posicionarse frente a las realidades estudiadas, ofreciendo una enriquecida visión crítica de los procesos y actores sometidos a escrutinio desde el compromiso democrático, lejos de cualquier militancia dogmática. Si bien encontramos análisis detallados de referentes empíricos y temporalidades diversas, con rigurosa vocación teórico-metodológica,¹ el texto es asimismo un interesante espacio para consultar propuestas de naturaleza ensayística, nunca carentes de claridad analítica y agudeza interpretativa.

Respecto a estos últimos, destacaría el texto de la historiadora y politóloga Jo-Ann Peña Angulo, intitulado, sugerentemente, “Venezuela bajo la égida de la epopeya y la nostalgia”. Peña Angulo recupera en su ensayo varios de los lugares comunes de la obra colectiva, articulando pasado nacional, memoria y nacionalismo como elementos constitutivos del proyecto político-ideológico chavista, noción extrapolable a otros casos del populismo regional y extrarregional. Asimismo, este ensayo se inserta en una discusión sociológica más amplia en torno al carácter político de las emociones, el cual permite a la autora sostener que la nostalgia, en cuanto “emoción radical” del chavismo, permitió a los ideólogos de la hoy autocracia delinear “su nacionalismo y su idea de nación”. Esta consideración es significativa puesto que acompaña cierto interés de la obra por comprender el pasado y presente de la revolución bolivariana a la luz de las emociones. Por ejemplo, el capítulo de Frédérique Langué, “Demonios y minotauros del tiempo presente venezolano. De la lucha armada al mito revolucionario”, en donde la autora afirma que

el manejo de las emociones sigue siendo una vía todavía poco explorada por el análisis del fenómeno revolucionario en su dimensión mítica, así como la “ingeniería utópica” que conlleva —en cuanto factor de consenso entre sus seguidores, pero también instrumento de mayor control social—, y constituye por lo tanto una apuesta epistemológica para futuras investigaciones. (Langué, 2022, p. 66).

En este sentido, el texto de Peña Angulo logra introducir al lector, por medio de una creativa aplicación de instrumentos teóricos, al ya mencionado debate sobre emocionalidad y política, el cual ha adquirido renovada atención en el campo de las ciencias sociales. A diferencia de la mayoría de estos desarrollos, quienes centran su atención en asuntos de acción colectiva y la conformación

¹ Señalo como un buen ejemplo en este sentido al texto de Federico Tarragoni, *Populismo, nación y participación popular: el caso boliviano*. Se trata de un acucioso análisis del desplazamiento del sujeto popular en Bolivia, desde los obreros del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), hacia la población indígena empoderada por el populismo participativo del Movimiento al Socialismo (MAS).

de movimientos sociales —i. e., Goodwin, Jasper & Polletta (2001)—, la autora en cuestión logra situar las mencionadas categorías de análisis como fundadoras de un proyecto político, de su legitimidad y de los vínculos entre líder y pueblo, complejizando consideraciones como aquellas propias de los estudios sobre polarización afectiva, típicamente utilizadas para analizar el conflicto interno de sociedades movilizadas en torno al discurso populista.

Las ideologías de la nación. Memorias, conflictos y resiliencias en las Américas es, en suma, un libro que reúne presente y pasado bajo la égida de la memoria histórica y el nacional-populismo. En la obra encontramos interesantes propuestas para comprender la construcción de los relatos nacionales, comúnmente instrumentalizados por liderazgos y movimientos populistas, a la luz de una memoria colectiva constantemente evocada en acontecimientos como los procesos de independencia, las grandes revoluciones del siglo xx y otros mitos fundacionales de carácter local. No obstante, debido a la manipulación conceptual e histórica de lo acontecido, comúnmente expresada en la simplificación llana de los hechos pasados —y sus peligrosas derivas autoritarias— el libro exhibe la complejidad institucional, social e ideológica del entramado político latinoamericano, cuya actualidad reclama afanosamente ser reconocida frente a las elucubraciones ideológicas de regímenes que, anclados hace tiempo en el ayer, se muestran impotentes ante los problemas del ahora.

Referencias

- Chaguaceda, A. (2021, 1 de febrero). Latinoamérica: El crisol inquieto. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/revista/latinoamerica-el-crisol-inquieto/>
- Goodwin, J., Jasper, J. M., & Polletta, F. (Eds.). (2001). *Passionate politics. Emotions and social movements*. The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226304007.001.0001>
- Langue, F. (2022). Demonios y minotauros del tiempo presente venezolano. De la lucha armada al mito revolucionario. En F. Langue & M. L. Reali (Coords.), *Las ideologías de la nación. Memorias, conflictos y resiliencias en las Américas* (pp. 41-66). Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Manero, E. (2022). El movimiento carapintada en Argentina. Las fijaciones estratégicas como condicionantes del proyecto político, rémoras de la Guerra Fría. En F. Langue & M. L. Reali (Coords.), *Las ideologías de la nación. Memorias, conflictos y resiliencias en las Américas* (pp. 141-176). Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Roberts, D. (2022). *El totalitarismo*. Madrid: Alianza.



Christopher A. Martínez. *Why Presidents Fail? Political Parties & Government Survival in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2024, 303 pp.

Reseña por: **David Corcho Hernández***



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982
DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-017-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-017-2025)

Palabras clave: inestabilidad presidencial, gobernabilidad, presidencialismo, partidos.

Keywords: presidential instability, governability, presidentialism, parties.

La ciencia política parece ir a la saga de los acontecimientos, moviéndose al compás de las revueltas populares o el capricho de los presidentes. Como los críticos literarios, cuya obra es glosa de la obra del escritor, los politólogos comentamos la conducta de estadistas y ciudadanos, de la cual somos espectadores inteligentes en el mejor de los casos. Cuando los gobiernos entran crisis, multiplicamos los artículos sobre la inestabilidad de los gobiernos; cuando las democracias se tambalean, regresamos a la vieja pregunta sobre si debe imperar el criterio de la mayoría o el espíritu de la ley. Un observador externo podría pensar que nos comportamos como las personas sin juicio, siguiendo el mandato de la moda; en verdad hacemos lo que todo científico social: reaccionar a lo inmediato tratando de encontrarle una explicación. Por eso resulta aun más llamativo y meritorio cuando algún miembro del gremio regresa a preocupaciones empolvadas que, una vez limpiadas del serrín de la indiferencia, revelan lo que guardan de universal.

Christopher Martínez vuelve a uno de estos temas, la relación entre la estabilidad de los gobiernos y el sistema de partidos, en su libro *Why Presidents Fail?* (Stanford University Press, 2024). Y lo hace con originalidad suficiente para justificar una reseña. El conocimiento convencional asegura que, cuando el

* Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Candidato a doctor de Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) | dcorchoh@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-5622-2281>

grado de institucionalización del sistema de partidos es alto, es más probable que un presidente se mantenga en el cargo hasta el final de su mandato. Y piensa de este modo bajo la suposición —correcta, a juicio del autor— de que gobierno y oposición tendrán una fuerza relativa similar como para preferir la cooperación antes que el conflicto destructivo. A Martínez le resulta incontrovertible la idea, pero a niveles medios de institucionalización partidista la evidencia le sugiere resultados ambiguos: algunos presidentes sobreviven y otros no; es aquí donde radica la originalidad de su teoría.

Why Presidents Fail? desarrolla un argumento que descompone el grado de institucionalización del sistema de partidos en dos: la fuerza relativa del partido oficialista y la de la oposición. Cuando el partido en el gobierno está más institucionalizado que los partidos de la oposición, el presidente tiene mayor probabilidad de sobrevivir. En cambio, cuando la fuerza de la oposición es mayor, se invierten las tornas para el presidente. La fuerza relativa de oposición y gobierno radica en sus capacidades organizativas y sus vínculos con la sociedad civil. Cuando el partido del presidente está bien organizado garantiza la lealtad de sus miembros, selecciona a los políticos con experiencia y, cuando echa raíces en la sociedad, mantiene el control de organizaciones sociales que, de lo contrario, podrían rebelarse contra el poder. En cambio, cuando la oposición carece de estas ventajas resulta incapaz de hacer frente al gobierno. El capítulo I identifica este vacío en la literatura y explica la teoría del autor; el capítulo II muestra el análisis estadístico, y los capítulos del III al IX se refieren cada uno a casos típicos donde se aprecia el efecto causal de la teoría y que Martínez selecciona para ahondar en los mecanismos causales.

Uno de los aciertos de la investigación consiste en no tomar como único indicador de la fuerza de los partidos el número de asientos en el poder legislativo, sino adentrarse en el interior de los mismos. Aunque Martínez distingue la capacidad organizativa y los vínculos con la sociedad civil, ambos factores denotan un *leitmotiv*: la habilidad de un partido para lidiar con ambiciones e intereses, ya sea con las ambiciones e intereses de los políticos (capacidad organizativa) como la de los activistas, sindicalistas o ciudadanos (sociedad civil). Dicho de manera sencilla: si el partido del presidente logra satisfacer esos apetitos sistemáticamente, tendrá la fuerza del número a su favor.

Otro de los aciertos radica en el estudio profundo de partidos políticos latinoamericanos, área desatendida por los comparativistas, a pesar de su importancia para calibrar las teorías sobre partidos que heredamos de Estados Unidos y de Europa. La ciencia política ha convertido a los partidos en uno de sus objetos dilectos, pero asombra verificar lo poco que sabemos sobre las entrañas de los partidos latinoamericanos. Ciertamente, Martínez tiene otro propósito en mente, pero su libro puede convertirse en referencia para quienes deseen

tener un conocimiento por encima de lo superficial sobre la más famosa de las organizaciones políticas en el continente.

Por último, *Why Presidents Fail?* se convierte en lectura recomendable para quienes muestren interés por la inestabilidad presidencial en América Latina, un subcampo en los estudios sobre democracia cuya popularidad menguó al disiparse la ola de crisis presidenciales a inicios del siglo XXI en los países andinos. Con todo, y conociendo la tozuda historia latinoamericana, no debería asombrarnos que regresen esas convulsiones y, con ellas, la curiosidad de los politólogos.

