



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Política

Revista de Ciencia Política

ISSN 0716-1077
Vol. 62, N° 2

Índice

PRESENTACIÓN	5
SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN: REVISANDO EL DEBATE LATINOAMERICANO EN LA ERA DE DESCONFIGURACIÓN DEMOCRÁTICA Enrique Peruzzotti.....	7
¿IDENTIFICAR A LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO POPULISTAS? UNA APROXIMACIÓN BASADA EN TIPOS IDEALES Oscar Mazzoleni.....	37
LA DESFIGURACIÓN DEMOCRÁTICA ITALIANA ENTRE EL MULTIPOLULISMO Y LA DESPOLITIZACIÓN Manuel Anselmi - Melissa Mongiardo.....	59
CONFIANZA EN EL PARLAMENTO Y SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Cecilia Graciela Rodríguez Balmaceda - Cristina Rivas Pérez.....	83
TRANSFUGUISMO Y LÍMITES DEL CAMBIO POLÍTICO EN EL CONGRESO MEXICANO (2018-2024) Said Hernández Quintana.....	113
CIUDADANÍA, ESFERA PÚBLICA Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS. DEBATES Y CONTRIBUCIONES DE LA TEORÍA POLÍTICA FEMINISTA Romina Accossatto	145

**A POLITICAL OPPORTUNITY: THE BUILD-UP OF THE COLOMBIAN
CAMPAIGN AGAINST ‘GENDER IDEOLOGY’ IN THE 2016**

PEACE PLEBISCITE

Angela Maria Bohorquez Oviedo 163

REINTERPRETACIÓN DE LA CAUSALIDAD EN LAS TEORÍAS DE

WALTZ, DOYLE Y COX DESDE EL PLURALISMO CAUSAL DE

MILJA KURKI

Mario Ignacio Cabrera Anguita 199

LOS MUNICIPIOS EN URUGUAY:

PERCEPCIONES SOBRE SUS CIRCUNSTANCIAS

Alejandro Noboa 229

LA CUESTIÓN INDÍGENA EN RÍO NEGRO, ARGENTINA.

TENSIONES Y DISPUTAS ACERCA DEL ABORDAJE INTEGRAL DE LA

PROBLEMÁTICA

Mirian Ruth Maldonado - Eliana Medvedev Luna 253

VENTURE CAPITAL FOR BIO-ENTREPRENEURSHIP AND REGIONAL

INTEGRATION: AN OPPORTUNITY FOR A NEW SYMBIOSIS

Celestina Brenes Porras - Miltred Jiménez - Javier Alejandro Valero Fuentes 275

Revista Política es una publicación semestral de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Su objetivo principal es la difusión del *mainstream* disciplinario, apuntando hacia la consolidación de la ciencia política en Chile, manteniendo una visión interdisciplinaria, dando a conocer trabajos de especialistas de otras disciplinas y utilizando herramientas analíticas, metodológicas y teóricas de la ciencia política. Si bien se abordan todas las sub-áreas de la disciplina, la política nacional y la regional son de especial interés.

El comité editorial recibe trabajos inéditos en español, inglés y portugués, los cuales deben ser entregados en forma exclusiva para *Revista Política*. Todos los trabajos serán evaluados por árbitros externos de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile mediante el sistema de doble ciego. En el proceso de evaluación se considera, entre otros, la contribución del trabajo a las disciplinas que cubre la revista, la pertinencia del artículo, la originalidad y la vigencia de sus referencias teóricas. Más detalles en: www.revistapolitica.uchile.cl.

El resultado de la evaluación será comunicado vía correo electrónico a los autores y contempla la posibilidad de que su trabajo sea aceptado, aceptado con modificaciones o rechazado. La decisión respecto a la publicación del artículo se realizará en un tiempo máximo de seis meses desde la fecha de su recepción. De ser aceptado el artículo, el plazo máximo para su publicación es de un año.

La publicación de un artículo implica la cesión de derechos de reproducción del mismo a favor de la Universidad de Chile.

Para todos los efectos, el único medio de comunicación entre la dirección de la revista y los autores es el siguiente correo electrónico: revistapolitica@iap.uchile.cl.

SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN: REVISANDO EL DEBATE LATINOAMERICANO EN LA ERA DE DESCONFIGURACIÓN DEMOCRÁTICA

Enrique Peruzzotti¹

peruzzot@utdt.edu

Universidad Torcuato Di Tella – CONICET, Buenos Aires, Argentina

El presente artículo analiza el paradigma de la sociedad civil en el contexto de democracias desconfiguradas. Las nuevas realidades del sistema político desafían muchos supuestos de la teoría de la sociedad civil desde que el concepto se convirtió en piedra angular de una teoría crítica de la democratización que desafió el paradigma dominante del elitismo democrático. Esta comprensión de la sociedad civil obligó a reevaluar la visión meramente electoral de la democracia y enfatizar el papel crucial que la misma cumple en el funcionamiento y legitimación de sus instituciones. En este contexto se describen algunos desarrollos de dicha teoría para indagar en qué medida el modelo propuesto de la sociedad civil y de esfera pública se mantiene vigente o necesita una revisión sustantiva.

Palabras claves: *sociedad civil, esfera pública, democratización, Latinoamérica, desconfiguración democrática*

¹ Ph.D. in Sociology, New School for Social Research, New York. Es profesor plenario en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador de CONICET. Sus áreas de interés son la sociedad civil y democracia en América Latina.

CIVIL SOCIETY, PUBLIC SPHERE, AND DEMOCRATIZATION: REVIEWING THE LATIN AMERICAN DEBATE IN THE ERA OF DEMOCRATIC DECONFIGURATION

This article analyzes the paradigm of civil society in the context of deconfigured democracies. The new realities of the political system challenge many assumptions of civil society theory since the concept became a cornerstone of a critical theory of democratization that challenged the dominant paradigm of democratic elitism. This understanding of civil society makes reevaluating the purely electoral understanding of democracy, incorporating the former as a substantial element for the functioning and legitimation of its institutions. In this context, some developments of this theory are described to explore to what extent the proposed understanding of civil society and the public sphere remains valid or requires substantive revision.

Keywords: *civil society, public sphere, Democratization, Latin America, Democratic Deconfiguration*

Introducción

Durante el período de liberalización autoritaria y de democratización en América Latina, surgieron intensos debates sobre la consecución de un gobierno democrático. En dicho contexto, el concepto de sociedad civil se posicionó como un eje estructurante de la reflexión sobre democracia. El término de sociedad civil no era nuevo en la región, pero su uso había estado anclado en la teoría marxista, particularmente en la obra de Antonio Gramsci. Según esta última perspectiva, la sociedad civil aparecía como un terreno crucial para el desarrollo de una política revolucionaria (Portantiero, 1983). La instauración de formas radicales de dictaduras militares desplazó el foco del debate sobre la sociedad civil de la revolución a la democracia (Barros, 1986; Lechner, 1986). El giro democrático implicó dejar atrás la teoría crítica marxista para reconstruir una basada en premisas democráticas. La sociedad civil, en lugar de la clase, sería el punto de vista de la crítica de las sociedades existentes (Cohen, 1982; Keane, 1988). El objetivo de reconstruir y democratizar la sociedad civil fue la base de una teoría crítica de la democratización para desafiar el enfoque elitista de la ciencia política dominante.

El paradigma de la sociedad civil cobró importancia en América Latina cuando una nueva generación de científicos sociales adoptó las teorías de la comunicación habermasiana y el marco de la sociedad civil de Cohen y Arato para reflexionar críticamente sobre los procesos de democratización de la región.² El presente artículo se centra en la perspectiva de Habermas/Arato y Cohen, tal como la adoptó una nueva generación de académicos para analizar y evaluar los procesos políticos latinoamericanos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006, Olvera, 2003; Panfichi 2002; Dagnino, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2006). La Sección 1 describe los postulados centrales de dicha teoría, para analizar en la Sección II cómo se aplicó y reformuló dicho marco en la región. La actual coyuntura de desconfiguración democrática difiere notablemente del escenario previsto por la teoría de la sociedad civil que será el foco de este artículo. Nuevos procesos están contribuyendo a la transformación de la vida democrática, desafiando muchas de las presuposiciones de la teoría de la sociedad civil. La Sección III y la sección final describen algunos de esos desarrollos para indagar en qué medida la comprensión propuesta de la sociedad civil y la esfera pública se mantiene vigente o necesita una revisión sustancial.

² También circularon usos alternativos del término sociedad civil. Además del enfoque neogramsciano mencionado, las nociones del tercer sector o de organizaciones sin fines de lucro proveyeron conceptos alternativos al modelo habermasiano (Salamon y Anheier, 1997; Thompson, 1995). Estos últimos enfoques se enfocan en las organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones filantrópicas formales (Fernández, 1994; Landim y Thompson, 1997; Roitter et al., 2000). Desde esta perspectiva, la sociedad civil se refiere fundamentalmente a un subconjunto estrecho de organizaciones cívicas: ONG profesionalizadas y apolíticas, no movimientos sociales o iniciativas contenciosas (Dagnino et al., 2006).

1. El modelo inicial: la sociedad civil como teoría crítica de la democratización

El concepto de sociedad civil surgió durante las transiciones de la tercera ola, cuando los actores democratizadores reclamaron la resurrección, reconstrucción o renacimiento de la sociedad civil en Europa del Este y América Latina durante las luchas contra el autoritarismo (Arato, 1993; parte II; Mainwaring, 1989). El término se convirtió en la piedra angular de una teoría crítica de la democratización que desafió el paradigma entonces dominante del elitismo democrático que reduce a la democracia a un método de selección de élites, dejando de lado el principio de soberanía popular (Schumpeter, 1950). El argumento de la sociedad civil restablece el principio de ciudadanía como el núcleo de la teoría democrática al enfatizar la importancia de los ciudadanos organizados en la sociedad civil en los procesos de formación de la voluntad democrática. El concepto propone una comprensión de la democracia de dos vías que presupone un intercambio constante y vivo entre los procesos de formación de la voluntad política de abajo hacia arriba que se derivan de los mundos experienciales de los ciudadanos y las actividades de toma de decisiones de las élites estatales (Cohen y Arato, 1992).

La sociedad civil se refiere a una pluralidad de asociaciones, movimientos y públicos que representan el estrato organizativo de la ciudadanía. Esas redes asociativas median entre los individuos y el Estado, permitiendo a los ciudadanos deliberar abiertamente sobre asuntos públicos y actuar para promover sus reivindicaciones. El poder generado por la sociedad civil es comunicativo: surge de ciudadanos movilizadas que participan en procesos informales de formación de opinión en la esfera pública. A través de diferentes formas de intervención, los actores de la sociedad civil participan en procesos deliberativos de formación de opinión y voluntad que apuntan a cambiar las actitudes y preferencias de los ciudadanos y ejercer influencia en la agenda política de la sociedad.³ Su política busca influir en la opinión mayoritaria dentro de la sociedad civil y hacerla influir en el proceso legislativo y en las políticas públicas. Es a través de la política de la sociedad civil que la legitimidad democrática se reproduce a sí misma.

La sociedad civil se refiere al concepto de asociaciones voluntarias igualitarias. Cuando se combinan con los derechos fundamentales, estas asociaciones permiten formas de politización de abajo hacia arriba. La sociedad civil solo se institucionaliza cuando existe una estructura de derechos fundamentales que garantice la capacidad de los ciudadanos para interactuar entre sí tanto en las esferas pública como privada.

³ La sociedad civil es al mismo tiempo el objetivo y el terreno de la acción colectiva. A través de una política de identidad que se desarrolla principalmente en la sociedad civil, los movimientos buscan redefinir las normas culturales y las identidades individuales y colectivas. Al mismo tiempo, para asegurar sus logros en la sociedad civil, se espera que las iniciativas abran el sistema político a las nuevas identidades articuladas (Cohen y Arato, 1992, p. 326).

Los derechos de asociación, reunión y comunicación permiten a los ciudadanos debatir cuestiones colectivamente, actuar en conjunto, hacer valer nuevos derechos e influir en el sistema político. Los derechos fundamentales son esenciales para desarrollar diferentes formas de acción colectiva y discursos críticos. A través de estos esfuerzos, los ciudadanos organizados pueden transformar las preferencias y actitudes de sus conciudadanos y de la sociedad política (Cohen y Arato, 1992).

Es en la esfera pública donde los actores de la sociedad civil ejercen influencia generada comunicativamente. La primera se refiere a las redes que comunican información y puntos de vista que eventualmente se fusionan en opiniones públicas temáticamente específicas.⁴ Junto con los principios de asociación voluntaria y los derechos fundamentales, la esfera pública es una institución central de la sociedad civil: es el ámbito donde los ciudadanos comunes que no son lobistas o políticos profesionales participan en la actividad política. Las asociaciones de la sociedad civil, los públicos y los movimientos plantean problemas, agregan nueva información y proponen interpretaciones y discursos alternativos sobre cómo encarar cuestiones de interés general en la esfera pública.⁵ Tales iniciativas apuntan a la sociedad civil y política simultáneamente, buscando cambiar la opinión pública y alterar los parámetros de los procesos de formación de la voluntad organizada, manteniendo el sistema político abierto a la influencia de la sociedad civil y promoviendo el aprendizaje colectivo en la sociedad (Cohen y Arato, 1992; Habermas 1996, cap. 8).

La particular problematización de la participación que hace la sociedad civil obliga a reevaluar una comprensión meramente electoral de la representación política, ya que pone de relieve la relevancia de formas alternativas de politización que son indispensables para el correcto funcionamiento y la legitimidad de las instituciones representativas. Esta perspectiva desplaza el foco desde una preocupación exclusiva por los partidos y las elecciones hacia un proceso político más amplio de comunicación bidireccional entre la sociedad y las autoridades que toman las decisiones. El esquema diferencia entre poder comunicativo, poder social y poder político. La política de la sociedad civil se desarrolla en la esfera pública, donde los flujos de juicios de opinión pública política se construyen y reconstruyen constantemente

⁴ La esfera pública y la sociedad civil están íntimamente entrelazadas, ya que son cruciales para institucionalizar los procesos democráticos de comunicación desde abajo y la formación de la voluntad política. El argumento de la sociedad civil se refiere a los actores organizados que *surgen del público* (movimientos sociales, asociaciones cívicas) en lugar de los que *aparecen ante el público* (como los grupos de interés y los partidos políticos). El periodismo y los medios de comunicación son un tercer actor que ejercen un poder específico, de guardabarreras (*gatekeeping*) al espacio público, que se diferencia tanto del poder generado discursivamente por la sociedad civil como aquel generado por los recursos materiales o político-administrativos que caracterizan al poder de los grupos de interés y los partidos políticos respectivamente.

⁵ A través de la política de derechos en la sociedad civil, los ciudadanos buscan superar la tensión entre la facticidad social y los principios normativos que validan las instituciones democráticas (Habermas, 1996, p. 384).

(de manera similar a como lo hacen las mayorías electorales). La presencia de movimientos genera inevitablemente contra-movimientos que cumplen a nivel societal una función similar la desempeñada por el principio *de oposición* dentro del sistema político, ya que obliga a los reivindicadores a refinar sus argumentos y juicios.

El énfasis del modelo en el papel político y cognitivo de la formación de la opinión pública también implica reevaluar la concepción de espejo de la representación. En esta última, la representación política se evalúa según su capacidad de reproducir el orden social que existe en la sociedad dentro del sistema político. En esta interpretación, la representación consiste simplemente en la transmisión no mediada de reivindicaciones sociales al Estado. En resumen, el modelo de la sociedad civil refleja una comprensión más compleja y reflexiva de la representación democrática, privilegiando una noción más abarcadora de política indirecta como estructura que fomenta procesos de aprendizaje colectivo.

Los actores cívicos no adquieren poder político, sino que ganan influencia a través de la comunicación de sus ideas. Sin embargo, esta influencia debe transformarse en poder político a través del discurso público informal, que a su vez debe afectar a los lugares formales de toma de decisiones del sistema político, como los parlamentos, los tribunales y las burocracias. La relación entre la sociedad civil y la sociedad política se mantiene y fortalece a través de la política de influencia de la sociedad civil. Para que la democracia prospere, debe haber una interacción constante y vibrante entre los ciudadanos y el sistema político. En este sentido, la política democrática implica una dinámica bidireccional entre la política de influencia de la sociedad civil y la política de poder de la sociedad política en el gobierno. La sociedad civil tiene un papel creativo y transformador en la democratización de valores, normas e instituciones. Al mismo tiempo, los partidos políticos trabajan para transmitir e institucionalizar los logros de la sociedad civil a nivel gubernamental (Arato y Cohen, 2021, pp. 216-217).

El modelo de la sociedad civil asume una comprensión dualista de la democracia. Reconociendo que esta última sólo puede institucionalizarse parcialmente, reconoce una brecha insalvable entre el lugar de la legitimidad (la sociedad civil) y la organización de la soberanía (la sociedad política). Mantener viva la tensión entre valores y políticas es la contribución democratizadora central de la sociedad civil. El modelo propuesto de sociedad civil sirve como un estándar contrafactual para criticar las instituciones existentes y las iniciativas de la sociedad civil.⁶

⁶ Los movimientos y sociedades existentes se evaluarán en función del potencial normativo del concepto propuesto de sociedad civil democrática. Este ejercicio llevaría a distinguir entre diferentes tipos de “sociedades civiles realmente existentes”: más o menos institucionalizadas, más o menos movilizadas, más o menos democráticas (Cohen y Arato, 1992, p. 17), así como entre diferentes tipos de iniciativas asociativas, según estén o no orientadas a fortalecer y expandir a la sociedad civil y la democracia.

2. La recepción latinoamericana del modelo de sociedad civil

El paradigma descrito cobró influencia en América Latina como una alternativa a los enfoques dominantes de las élites sobre la democratización: el cambio de la perspectiva de las élites políticas a la sociedad civil amplió la comprensión de la política democrática y los diagnósticos existentes sobre la naturaleza de los procesos de democratización. Desde esta perspectiva, la democratización no es sólo un intervalo entre dos regímenes sino una dimensión continua de la democracia: una sociedad civil vital y políticamente relevante es crucial para evitar la decadencia democrática y la oligarquización de la política y fomentar el aprendizaje colectivo.⁷ En consecuencia, los defensores de este paradigma analizan las sociedades existentes para encontrar movimientos o iniciativas que, al traer nuevas cuestiones y valores a la esfera pública, estuvieran contribuyendo al proceso de democratización.

La perspectiva de sociedad civil veía un sesgo conservador en la literatura dominante sobre democratización, que tendía a sobrevalorar la cuestión de los legados autoritarios (Hite y Cesarini, 2004; O'Donnell, 1994) por sobre las innovaciones que dicha ola de democratización acarrea (Álvarez et al., 1998; Avritzer, 2002; Peruzzotti, 2001). Muchas de estas últimas tenían lugar en el terreno de la sociedad civil. Esta última se caracterizaba por la aparición de novedosos movimientos sociales que rompían con la retórica y formas de politización anteriores. Era por tanto necesario concentrar la atención sobre dichos actores, formas de acción colectiva y sus proyectos políticos para someterlos a una crítica inmanente, que permitiera esclarecer en que medida los mismos contribuyen al éxito del proceso de democratización.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la última oleada de democratización acarrea importantes novedades con respecto a lo que había caracterizado a la segunda ola. En esta última, las formas populistas de autocomprensión y organización habían estructurado el paisaje político, asegurando procesos de incorporación del sector popular por vías del corporativismo estatal y del *movimentismo* (Collier y Collier, 1991; Oxhorn, 1995b; Schmitter, 1971). Esas estrategias democratizadoras eran, desde una perspectiva de la sociedad civil, cuestionables pues si bien promovían la incorporación social y política de sectores previamente excluidos, lo hacían desde

⁷ Si bien el paradigma de la democratización le concedió un papel a la sociedad civil, éste estuvo acotado al momento de la liberalización autoritaria. En esa perspectiva, la sociedad civil parece existir sólo en forma movilizadora y en tensión con la institucionalización. O'Donnell y Schmitter valoran la movilización social o los levantamientos populares dado el papel que podrían desempeñar en la desestabilización del autoritarismo, pero los ven como problemáticos en la etapa de institucionalización; de ahí su giro hacia la sociedad política y su llamado a la desmovilización de la sociedad civil (O'Donnell y Schmitter, 1996; Peruzzotti, 1999). El modelo dualista propuesto subsana esta visión de suma cero, enfatizando la mutua interdependencia que existe entre estas dos arenas institucionales.

un modelo de ciudadanía regulada (dos Santos, 1979).⁸ El corporativismo estatal es hostil al principio estructurante de toda sociedad civil democrática: la autoconstitución de formas asociativas voluntarias por parte de ciudadanos independientes. Al mismo tiempo, el *movimentismo* desdibuja la lógica distintiva que diferencia a los movimientos sociales de los partidos políticos que sostienen la dinámica de doble vía que predica el modelo de la sociedad civil (Arato y Cohen, 2022, pp. 214-16; Peruzzotti, 1999).

Los enfoques dominantes sobreestimaron las continuidades autoritarias con el pasado porque pasaron por alto a aquellas dinámicas innovadoras que estaban surgiendo en la sociedad civil. Nuevas identidades, prácticas y reivindicaciones surgieron para instituir una sociedad civil autónoma y una esfera pública pluralista. Lo anterior suponía una transformación pluralista del escenario político debido a la proliferación de diversos actores cívicos y de una heterogeneidad de reivindicaciones (Avritzer, 2002, pp. 83-84; Laclau, 1985; Oxhorn, 1995b). Adicionalmente, la democratización permitió la consolidación de un espacio público plural que sirvió de foco de movilización esos nuevos grupos (Dagnino, 2002, p. 47).

¿Cuáles fueron concretamente dichas innovaciones? La literatura sobre la sociedad civil identifica tres tipos: cambios en la forma en que se estructuran las asociaciones de la sociedad, el surgimiento de nuevas reivindicaciones y de nuevas formas de acción colectiva, y la creación de nuevas conexiones entre la sociedad civil y la sociedad política. Existen diversas iniciativas de la sociedad civil, formatos de asociación, de politización y de reivindicaciones. En lugar de enumerar estas iniciativas, el análisis se centrará en cómo la política de la sociedad civil contribuye a la agenda de democratización, destacando cinco dimensiones del proceso:

- 1) La institucionalización de la sociedad civil,
- 2) La democratización del Estado,
- 3) La democratización del mundo de la vida,
- 4) El establecimiento de vínculos más públicos y responsables entre la sociedad civil y el sistema político y
- 5) Abordar las presiones derivadas de procesos mercantilización.

⁸ La política del movimiento populista se diferencia del marco de la sociedad civil en tres aspectos:
a) pretende representar a la sociedad en su conjunto y no a un sector de ella, aplicando una lógica de amigo-enemigo que es contraria a la idea de la sociedad civil como el ámbito donde se forman y transforman una pluralidad de puntos de vista, opiniones e intereses legítimos,
b) rechaza el marco de autolimitación política que implica la política dualista, puesto que al concebirse como el único portavoz legítimo de la voluntad popular rehúsa integrarse a la lógica pluralista del sistema de partidos,
d) y, lo más importante, al concebirse como la encarnación del pueblo, el populismo borra la tensión entre las normas constitucionales y la realidad que alimenta la política de crítica y rendición de cuentas de la sociedad civil.

1. Sociedad civil

Los analistas coincidieron en señalar el subdesarrollo histórico de una sociedad civil democrática en la región. Lo anterior no significa que hubiera actores sociales fuertes, pero los mismos se organizaban alrededor de intereses corporativos. De modo que una preocupación crucial del último proceso de democratización era de cómo transformar sociedades corporativistas en civiles (Portantiero, 1988). Paradójicamente, fueron las nuevas formas de autoritarismo las que contribuyeron inadvertidamente al surgimiento de una sociedad civil autónoma. Según Philip Oxhorn, los estados burocrático-autoritarios partían de la creencia de que la inclusión controlada había ido demasiado lejos y era necesario revertirla. A tal fin, dichos estados adoptaron políticas orientadas a neutralizar la influencia política que gozaban los sectores populares. La marginación coercitiva reemplazó a la inclusión controlada, lo que llevó a esfuerzos de autodefensa para resistir la subordinación al estado y respuestas colectivas a las diferentes exclusiones que promovían los regímenes dictatoriales (Oxhorn, 1995, p. 260). Como resultado, surgieron nuevos actores que renovaron el repertorio de acción colectiva y exigieron otros vínculos con el estado y el sistema político que los que prevalecieron históricamente. Entre muchos desarrollos en este campo, un actor ganó prominencia: los movimientos de derechos humanos (MDH).

La política de derechos humanos es el elemento fundante de las sociedades civiles democráticas en la región. A diferencia de las políticas corporativistas y movimentistas que predominaron en la segunda ola, la política de las organizaciones de derechos humanos no buscaba capturar y ocupar el Estado sino más bien a limitarlo. Los MDH buscaban permanecer en la esfera de la sociedad civil para defender la autonomía de dicha área frente a posibles amenazas desde el Estado. Al hacerlo, contribuyen a la construcción y estabilización de un marco constitucional de derechos fundamentales que garantice la existencia de una sociedad civil democrática institucionalizada y un Estado de derecho compatible con la reproducción de esta última (Peruzzotti, 1999).⁹

2. Estado

La política de derechos humanos fue el punto de partida una nueva forma de politización en la región: la política de derechos. La formulación de demandas sociales en clave de derechos introducía una externalidad al poder que planteaba un nuevo tipo de relacionamiento con el estado: se creaba un campo de contestación que,

⁹ La política de los MDH ha sido un foco de atención de la literatura durante los procesos de liberalización autoritaria y de democratización. Han una extensa producción en este campo, entre los cuales se destacan Barahona de Brito (2000), Brysk (1994), Carmody (2018), Jelín (1994; 2003), Keck y Sikkink (1998), Leis (1989), Oxhorn (2001).

en contraste con el corporativismo estatal, estaba en primer lugar, anclado en una sociedad autónoma y fuera del control del estado, que se constituía en lo que Lefort denomina “una oposición de derecho”, y en segundo lugar, no suponía la preservación de un orden social tácito (“la comunidad organizada”) sino que contiene una dimensión transformadora que impulsa la generación de nuevos derechos (Lefort, 1986, p. 258).

La existencia de un estado de derecho democrático abre la posibilidad de una oposición a dicho poder basada precisamente en el derecho (Lefort, 1986, p. 258). Lo anterior supuso la aparición de un nuevo tipo de política de la sociedad civil orientada exclusivamente por demandas de rendición de cuentas legal: el *accountability social* (Peruzzotti y Smulovitz, 2006, Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Dicha política busca denunciar y exponer en la esfera pública diversas instancias de ilegalidad gubernamental: violencia policial, abusos de funcionarios públicos, corrupción, mal cumplimiento de los deberes de funcionarios y agencias públicas. Esas iniciativas profundizaron la preocupación constitucionalizadora introducida por las políticas de derechos humanos, pues buscaban activar y fortalecer el papel de los diversos agentes de control de la legalidad y el debido proceso y reforzar los mecanismos de protección de derechos (Bonner, 2009a, 2009b, 2014; Denissen, 2008; Fox, 2007; Peruzzotti y Smulovitz, 2006; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Ulrich, 2011).

Un área que ejemplifica el accionar de la política de *accountability social* es la cuestión de la violencia y abusos policiales. En muchos casos de muerte causada por violencia policial, familiares, amigos y vecinos de la víctima se movilizan a nivel local para llamar la atención de las autoridades y del público en general sobre sus demandas de justicia. Esas movilizaciones frecuentemente captan el interés de periodistas locales que cubren las movilizaciones y los detalles del caso y de ciudadanos que respaldan sus reclamos y están dispuestos a unirse a las protestas regularmente. Las ONG existentes frecuentemente brindan asistencia profesional a los movimientos de víctimas. La combinación de movilizaciones de base, el papel de defensa de las ONG y las acusaciones de los medios de comunicación son cruciales para dar visibilidad pública a las demandas de rendición de cuentas. Numerosos casos siguieron este patrón de ciudadanos organizados para exponer y exigir justicia por actos de violencia policial contra sectores de poblaciones pobres y marginales (Bonner, 2009a; 2009b; Denissen, 2008; Smulovitz y Peruzzotti, 2003, pp.323-326). la muerte de dos soldados rasos que servían en las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile debido a abusos por parte de sus superiores (Fuentes, 2006), o el asesinato de un periodista que cubría los vínculos entre un empresario turbio y el gobierno (Behrend, 2006) o de un abogado dispuesto a exponer un esquema de lavado de dinero proveniente del narcotráfico que involucra al presidente guatemalteco y sus aliados más cercanos (Ulrich, 2011).

3. Democratización del mundo de la vida

La dimensión transformadora se expresa en luchas por luchas por la democratización de la vida cotidiana (Melucci, 1988). El nuevo marco de política de derechos no estuvo acotado a una oposición de derecho orientada a exponer bolsillos de autoritarismo en el Estado sino también a desafiar el autoritarismo social. Surgieron movimientos para luchar contra diferentes formas de discriminación y exigir el reconocimiento de grupos históricamente oprimidos por cuestiones de género, la raza u orientación sexual. Dentro de dicho abanico de formas de acción colectiva, se distinguen los movimientos de mujeres, que han desempeñado un papel protagónico en muchas de las democracias de la región. Dentro el mismo, se destaca el papel cuestionador del feminismo de la distinción entre lo público como espacio político formal reservado a los hombres y lo privado como espacio doméstico reservado a las mujeres. El feminismo introduce la idea de que “lo personal es político,” politizando la esfera privada y cuestionando indirectamente la esfera pública (Barrancos, 2011; Henríquez, 1988; Jelín, 1996).

En los ochenta, muchos movimientos feministas se institucionalizan en ONGs (Álvarez, 1999), lo que supuso la formalización de dicha agenda en la política de lobby. Las conferencias de mujeres de Naciones Unidas, los Foros Sociales Mundiales y las Marchas Mundiales de Mujeres sirvieron para la consolidación de redes regionales e internacionales que contribuyeron a expandir las alianzas estratégicas y aumentar su poder de influencia (Ewig y Friedman, 2023). Los movimientos de mujeres lograron numerosos éxitos culturales como institucionales (creación de diversas oficinas, programas y ministerios para representar los intereses de las mujeres y obtener el reconocimiento de sus derechos). Algunos de sus logros incluyen el establecimiento de leyes de divorcio, la introducción de cuotas de género para cargos políticos, la aprobación de leyes contra la violencia de género y la garantía de los derechos reproductivos, reconocimiento formal del matrimonio entre personas del mismo sexo (Ewig y Friedman, 2023), leyes contra la discriminación y promoción de acciones afirmativas para remediar los efectos del prejuicio racial (Lao-Montes, 2017, p. 210).

La cuestión de la violencia de género ocupó en ciertas instancias la atención pública. En Argentina, por ejemplo, una serie de femicidios impulsó una campaña en 2015 (“Hartos y hartas de contar femicidios”) que se volvió viral y promovió masivas manifestaciones públicas a lo largo y ancho del país bajo la consigna “Ni Una Menos.” El hashtag #NiUnaMenos logró liderar las tendencias en Argentina y el mundo. El impacto de las movilizaciones argentinas tuvo un efecto de diseminación regional. En Chile y Uruguay, las mujeres se movilizaron el mismo 3 de junio con idéntica consigna. Al año siguiente, América Latina fue testigo de movilizaciones masivas de mujeres: contra la cultura de la violación en Brasil, contra los femicidios en México, el #13A en Perú y con la movilización regional #VivasNosQueremos (Laudano, 2019).

4. Sistema político

Otro eje de la política de la sociedad civil es la creación de vínculos más transparentes y pluralistas entre ciudadanía y sistema político. En esta área las políticas incluyen la ampliación de la sociedad política vía la ampliación del sistema partidario gracias al surgimiento de nuevos partidos desde la sociedad civil, y la creación de nuevas instancias de intermediación orientadas a mejorar la receptividad del sistema político a las demandas de la ciudadanía, particularmente de grupos históricamente postergados o con escasa llegada al sistema político electoral. Desde la democratización, la región ha sido testigo de la creación de nuevos partidos políticos que supusieron la recomposición del sistema partidario gracias a la incorporación de partidos que expresan las demandas de sectores previamente excluidos o o subrepresentados. Los casos más notorios y exitosos son la creación del Frente Amplio en Uruguay, del Partido de los Trabajadores en Brasil, y del Movimiento al Socialismo en Bolivia (Anria, 2019, Rice 2023).

Otra innovación fue el diseño de instituciones participativas con el objetivo de involucrar a la sociedad civil en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas (Avritzer, 2009; Goldfrank, 2011; Seele y Peruzzotti, 2009; Tatagiba, 2002; Wampler, 2015)¹⁰. En esta línea, se crearon consejos de políticas públicas, de planificación urbana participativa, conferencias de políticas públicas, programas de presupuesto participativo y audiencias legislativas. El objetivo de estas nuevas arenas de intermediación, cuando se diseñan adecuadamente, es mejorar el ejercicio de la voz ciudadana y la audiencia pública generando diferentes rondas de compromiso discursivo entre diferentes actores de la sociedad civil, y entre ellos y los funcionarios públicos (Avritzer, 2014; Goldfrank, 2011; Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010; Seele y Peruzzotti, 2009).

Finalmente, otra área de transformación del estado y sus vínculos con la sociedad civil tiene lugar en la creación de mecanismos híbridos de supervisión legal para mejorar el funcionamiento de las agencias horizontales en las denominadas Entidades de Fiscalización Superior, como Contralorías, Fiscalías, Auditorías, o autoridades electorales. Implica abrir agencias horizontales a los aportes de la sociedad civil mediante el establecimiento y la coordinación de una red mixta de organizaciones estatales y de la sociedad civil. Por ejemplo, el establecimiento de una red compleja de supervisión articulada para monitorear la implementación de la limpieza de una cuenca fluvial densamente poblada en Argentina, por ejemplo, proporciona un ejemplo de cómo la combinación y coordinación de recursos sociales y horizontales resultan en una herramienta de rendición de cuentas más efectiva (Peruzzotti, 2012).

¹⁰ Brasil durante los gobiernos del PT fue el país en el que dicha arquitectura participativa adquirió mayor desarrollo, lo que se tradujo en la creación de numerosos consejos, presupuestos participativos, audiencias públicas, conferencias y paneles de negociación orientados a involucrar a los actores de la sociedad civil en las diversas etapas de formulación de las políticas sociales (Avritzer, 2009; Tatagiba, 2002; Wampler, 2015).

Otra experiencia relevante fue la incorporación de representantes de la sociedad civil al órgano de gobierno del Instituto Federal Electoral en México (IFE) para asegurar la autonomía del organismo frente a la intervención del Ejecutivo. La reforma electoral permitió una interacción estrecha y colaborativa entre esta agencia horizontal y las redes de responsabilidad social existentes de Alianza Cívica, la red cívica líder de supervisión electoral (Lean, 2012, pp. 55-79).

5. Resistiendo la mercantilización

Una nueva economía moral de protesta surgió durante el cambio del modelo de industrialización de sustitución de importaciones dirigido por el Estado (ISI) a una economía de mercado más liberalizada. Esto resultó en el desmantelamiento del modelo corporativista estatal de inclusión y la introducción de dinámicas de mercantilización que provocaron cambios en diferentes áreas de la vida social. El modelo de mercado debilitó las organizaciones laborales, ya que hubo una recomposición significativa de los mercados de trabajo que en muchas ocasiones derivaron en expulsión de sectores de los mismos. Como resultado, surgió una estructura segmentada de organizaciones de subsistencia ancladas territorialmente dirigidas a atender las demandas y necesidades de los nuevos desempleados (Rossi, 2023; Torre, 2019).

El aumento de los precios internacionales de las materias primas, entre ellas el litio, el petróleo, el gas y la soja, potenció la expansión de actividades extractivistas, lo que dio lugar al surgimiento de numerosos conflictos ambientales. Para combatir los costos ecológicos de este nuevo modelo se crearon diversos movimientos y organizaciones que buscaban llamar la atención sobre cuestiones como la minería a cielo abierto, la protección de tierras vírgenes en comunidades locales, la difusión de cultivos genéticamente modificados y el agotamiento de recursos naturales como el agua y los bosques. En algunos países andinos, entre ellos Bolivia y Ecuador, el texto constitucional incluyó reivindicaciones sobre un modelo de desarrollo alternativo arraigado en las cosmovisiones indígenas del Buen Vivir (Rice, 2023, p. 362).

3. Revisitando el debate un cuarto de siglo después: ¿sociedades civiles desconfiguradas?

La tercera ola de democratización se produjo en un entorno social más diverso y variado que las anteriores. Supuso el establecimiento de un marco institucional más complejo y diferenciado que abarcaba cuatro circuitos políticos centrales: la sociedad civil, la esfera pública, la política electoral y los grupos de presión. El primero refiere a la aparición de un tejido asociativo compuesto por formas autoorganizadas de participación ciudadana que fue crucial en establecer a la sociedad civil como

un circuito alternativo al de la sociedad política y económica. El segundo fue la creación de una esfera pública plural que sirvió de arena privilegiada para la intervención de diversos movimientos sociales. El tercero implicó la institucionalización de un circuito político electoral con los partidos políticos como el principal eslabón entre el electorado y el sistema político. Por último, la política de los grupos de presión fue regulada e institucionalizada como un aspecto funcional complementario de la política democrática.

El panorama actual está siendo testigo de cambios significativos en las dinámicas políticas que sugieren notorios procesos de desconfiguración de la vida democrática. Tres desarrollos clave nos obligan a repensar los supuestos iniciales de la teoría democrática de tercera ola, así como del modelo de sociedad civil examinado anteriormente. Estos desarrollos refieren a las dinámicas de individualización, digitalización y personalización de la vida social y política. Cada uno de estos procesos plantea preguntas sobre el estatus de dimensiones críticas del modelo de sociedad civil, como ser la centralidad que el mismo asignaba a los movimientos sociales, a la deliberación pública y a los partidos políticos. El modelo dualista de la sociedad civil refiere a ciudadanos organizados en movimientos sociales que protagonizan luchas por obtener influencia en la esfera pública y por convertir, gracias a la intervención de los partidos políticos, a esa influencia en poder político. ¿En qué medida la individualización, la digitalización y la personalización afectan a estos supuestos? ¿El auge de formas individualizadas de acción política indica el declive del carácter protagónico que el modelo de sociedad civil atribuía a los movimientos sociales? ¿La influencia de la sociedad civil se ve debilitada por los cambios estructurales en las esferas públicas contemporáneas debido a la digitalización? ¿En qué medida se ve afectado el modelo de política de dos vías por la pérdida del papel de intermediarios de los partidos políticos?

3.1. Individualización y compromiso cívico

El concepto de sociedad civil refiere a la dimensión institucional de un mundo de vida racionalizado culturalmente, intersubjetivamente establecido y estabilizado por derechos fundamentales (Cohen y Arato, 440). La sociedad civil moderna presupone un mundo de vida en el que las estructuras de solidaridad y autoridad están sujetas a la acción comunicativa pública crítica y a las interpretaciones interpretativas de los actores. Los mundos de vida modernos son estructuras diferenciadas en tres niveles que proporcionan a) el acervo de conocimientos que proporciona procesos de comunicación intersubjetivos a través de los cuales interpretar el mundo (transmisión cultural), los órdenes legítimos que regulan la pertenencia de los ciudadanos a grupos sociales y establecen solidaridades (integración social), y las competencias cognitivas para que los ciudadanos individuales se desarrollen como sujetos (personalidad) (Habermas, 1987, p. 138).

La modernización del mundo de la vida liberó a los individuos de las fuerzas comunales del *Antiguo Régimen* para reemplazarlas por formas alternativas de vida colectiva, en la medida en que las asociaciones de miembros voluntarios patrocinaban formas modernas de vida asociativa. La literatura sobre la individualización sugiere un proceso de desvinculación de los individuos de las formas de vida colectivas establecidas durante la etapa de modernización, en la medida en que el autodesarrollo y la autoexpresión prevalecen sobre la construcción de la identidad colectiva (Beck y Beck-Gernsheim, 2002). Según esta interpretación, los mundos de la vida contemporáneos están cursando una nueva transformación resultado de la problematización de las estructuras y el acervo de conocimientos del mundo de la vida moderno que supone los procesos de individualización. ¿Debemos deducir entonces que dichas dinámicas de individualización debilitan el papel mediador de la sociedad civil? ¿En qué medida afectan esas dinámicas a la autoridad socializadora de las asociaciones cívicas? ¿Están las mismas promoviendo un proceso de disociación de los individuos de la influencia de las estructuras organizativas de la sociedad civil? ¿Esa pérdida de influencia se traduce en formas de acción colectiva individualizadas? ¿Cómo pensar una política de influencia en dicho contexto? Las preguntas anteriores plantean dos cuestiones críticas: la primera se refiere al papel continuo de las organizaciones cívicas como promotoras de la acción colectiva. La segunda se refiere al estatus de una política de influencia en contextos de fragmentación y polarización. Centrémonos en la primera pregunta y luego abordemos la segunda en la próxima sección.

Se ha señalado el crecimiento de patrones de participación política más flexibles, informales, desorganizados, individualizados, que parecen desarrollarse sin la intervención de la estructura organizativa de la sociedad civil (Inger y Dekker, 2011, p. 210). Internet da lugar a patrones de participación política innovadores que permiten prescindir del papel de las organizaciones en la movilización de los ciudadanos y el establecimiento de los marcos interpretativos. Bennett y Segerberg introdujeron el concepto de “acción conectiva” para diferenciar las iniciativas en red digital de la acción colectiva mediada por organizaciones (Bennett y Segerberg, 2013). Sostienen que en las primeras los participantes pasan por alto a los organizadores y convocantes tradicionales de las movilizaciones (movimientos sociales, sindicatos y partidos de oposición) al participar en una comunicación digital horizontal. Esto genera una nueva clase de acción contenciosa: protestas públicas o movilizaciones que carecen de un marco unificado. En cambio, en ellas prevalece una cacofonía de reivindicaciones individuales desagregadas.

¿La expansión de la política individualizada anuncia el fin de una noción de sociedad civil centrada en los movimientos sociales? Como sostienen Fuentes Nieves y Ferruci:

“...la mayoría de las definiciones de movimientos sociales parecen demasiado estrechas u obsoletas para describir adecuadamente lo que está sucediendo

actualmente en América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo. En la mayoría de los países de la región, sería más preciso hablar de erupciones sociales de redes conectadas, que desaparecen y reaparecen rápidamente en protesta por cuestiones específicas. Las TIC y las redes sociales juegan un papel clave en este trabajo social continuo en progreso, permitiendo que los ciudadanos activos permanezcan permanentemente interconectados y se movilicen cuando se construye una masa crítica en torno a un llamado específico a la movilización. Estos «movimientos» pueden tener un poder de convocatoria impresionante. Sin embargo, en la mayoría de los casos, su impacto político y económico aún no está claro, aunque ya se pueden identificar algunas implicaciones en términos socioculturales y sobre actores emergentes (Fuentes et al., 2017).

Internet hace posible nuevas formas de acción pública basadas en cadenas de mensajes virtuales. Esas formas de participación ciudadana dependen de algo más que de los convocantes tradicionales, como movimientos, sindicatos o partidos. Esto ha llevado al crecimiento de un tipo de activismo cívico diferente del resultado de las habilidades organizativas y de formulación de políticas de las asociaciones cívicas o los partidos políticos. Hay numerosos ejemplos recientes de ese tipo de iniciativas. Por ejemplo, una serie de movilizaciones que tuvieron lugar en Argentina entre septiembre de 2012 y agosto de 2013, promovidas por ciberactivistas no afiliados a ningún partido de oposición u organización cívica (Gold y Peña, 2021, pp. 331-332), o el papel que ciberactivistas conservadores jugaron en las manifestaciones en Brasil en 2013, o las protestas masivas que tuvieron lugar en México alrededor del hashtag #Ya me cansé a raíz de la desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa en 2014 y en Guatemala la campaña #Renuncia Ya, demandando la dimisión del presidente y vicepresidente ante las denuncias de corrupción .

3.2. La transformación estructural de la esfera pública: la digitalización

¿Cómo está cambiando la digitalización la calidad del debate público y el estatus que el modelo de la sociedad civil asignaba a la política de influencia? Jürgen Habermas ha destacado tres tendencias que promueven una transformación estructural del concepto tradicional de esfera pública que plantea dudas sobre la capacidad de participar efectivamente en una política de influencia.

Para Habermas, la sustitución de los medios masivos por medios digitales afectó los flujos de comunicación de tres maneras importantes:

- a) *Individualización de la autoría y abundancia comunicativa.* Las plataformas digitales interactivas han revolucionado las oportunidades de comunicación en todo el mundo al convertir potencialmente a todos los usuarios en autores independientes. Esto ha dado lugar a una situación de abundancia comunicativa (2022, p. 158). Al proporcionar un espacio en el que cada usuario de las redes sociales puede asumir

el papel de autor, estas plataformas han llevado a difuminar los límites entre la comunicación individual, grupal y de masas.

- b) *Comunicación no regulada y noticias falsas.* La aparición de nuevos medios ha provocado un cambio en la forma de comunicarse. A diferencia de los medios tradicionales, las empresas de nuevos medios no actúan como guardianes ni asumen la responsabilidad del contenido que circula en sus plataformas. Se limitan a servir de intermediarios, no de curadores, de los mensajes que propagan. Como resultado, se ha eliminado el papel de filtro que desempeñaban anteriormente las agencias de noticias, los medios de comunicación y las editoriales para garantizar la calidad de sus productos de comunicación. Esto ha provocado un aumento de los flujos de comunicación no regulados y sin control dentro de la esfera pública (Habermas, 2022, p. 162).
- c) *Fragmentación y polarización de la esfera pública.* El crecimiento de las plataformas de comunicación en línea ha dado lugar a la formación de cámaras de resonancia segregadas, lo que dificulta la posibilidad de un intercambio significativo de ideas debido a la exposición selectiva a opiniones afines (Chambers, 2023; Habermas, 2022; Iranzo-Cabrera, Calvo, y Valera-Ordaz, 2022; Magin, Geiß, Stark, y Jürgens, 2022).

Las tendencias sociales cambiantes plantean desafíos a la influencia política de la sociedad civil. La esfera pública ya no parece ofrecer perspectivas de un diálogo comunicativo crítico y de amplio alcance entre ciudadanos comprometidos con el bien público. En cambio, el público se divide en grupos hostiles o desconectados que evitan entablar intercambios comunicativos entre sí (Gidron, Adams, y Horne, 2020; Vaidhyathan, 2018; Settle, 2018; Waisbord, 2020). Además, el cuestionamiento de la credibilidad del periodismo como fuente de validación de las noticias ha llevado a la proliferación de noticias falsas en la esfera pública sin ninguna verificación¹¹ (Calvo y Aruguete, 2020; Giusti y Piras, 2020; Langvardt y Hurwitz, 2024), por un lado, y al surgimiento de una lógica de singularización promovida por las redes sociales que radicaliza las tendencias de individualización (Reckwitz, 2020). Las redes sociales fomentan la formación de sujetos cada vez más singularizados y comunidades colectivas transitorias caracterizadas por la intensificación de la dimensión afectiva sobre la deliberativa (Papacharissi, 2015; Reckwitz, 2020). En tal contexto, los autores se preguntan hasta dónde el modelo democrático deliberativo de la esfera pública (que implicaba la expresión cívica de opiniones a través del compromiso cívico) está siendo reemplazado por una noción de democracia en la que "...la lectura de preferencias singularizadas viene a ocupar el lugar que antes ocupaba la disputa política" (Staab y Thiel, 2022, p. 140).

¹¹ Existe una industria de propaganda política computacional para producir, distribuir y comercializar noticias falsas a la audiencia adecuada. Esa industria tiene tres componentes: los actores políticos que producen las mentiras, las redes sociales que se encargan de la distribución y los consultores políticos que se encargan del marketing (Howard, 2020).

3.3. La erosión del papel mediador de los partidos

Un proceso similar de desapego organizacional ocurre en la relación entre el electorado y los partidos políticos. En realidad, ambas crisis están relacionadas con la pérdida de importancia de los vínculos con los grupos sociales, lo que afecta a la política partidaria, ya que los primeros eran una base crucial de la lealtad partidaria y del comportamiento electoral (Dalton, 2008; Shin, 2015, p. 251). Los cambios en el entorno social donde operan los partidos socavaron inevitablemente su legitimidad y prestigio. Existe una amplia literatura sobre la erosión de los vínculos entre la sociedad y los partidos en las democracias contemporáneas. La transformación del papel de los partidos expresa una disminución de la afiliación partidaria, una débil identificación con los partidos, una mayor volatilidad electoral, un desencanto público con el sistema de gobierno de los partidos y una desconfianza hacia los políticos profesionales (Mair, 2013; Cheresky, 2006; Cyr, 2017; Luna y Mardones, 2010; Lupu, 2014).

El declive de los partidos afecta directamente la dinámica democrática, ya que los partidos desempeñan papeles esenciales en el proceso democrático. En primer lugar, vinculan a los ciudadanos como votantes con el proceso democrático al generar símbolos de identificación y lealtad, simplificar las opciones y movilizar a los individuos para que voten y participen en otras actividades políticas partidistas. En segundo lugar, proporcionan el estrato organizativo de la sociedad política, creando organizaciones estables para reclutar, seleccionar y entrenar a las élites políticas que examinan y designan a los candidatos que aspiran a cargos gubernamentales. A diferencia de los movimientos sociales y los grupos de interés, los partidos como organizaciones políticas articulan y agregan los intereses de múltiples grupos en programas integrales para gobernar. En tercer lugar, gestionan y estructuran los asuntos gubernamentales formando un gobierno, organizando el proceso legislativo e implementando objetivos de política u organizando la disidencia y la oposición cuando son minoría para ofrecer un curso de acción alternativo a los del partido en el poder.

La erosión del papel de los partidos tiene consecuencias sobre los procesos políticos democráticos y, en algunos casos, resulta en graves crisis de representación o incluso en el colapso de los sistemas de partidos. América Latina ha estado expuesta a estas tendencias a medida que los partidos son menos capaces de cumplir con sus funciones. Los sistemas de partidos están perdiendo la capacidad de estructurar la dinámica electoral a medida que se expanden los sentimientos antipartidistas y las preferencias de los ciudadanos se desplazan hacia el apoyo a los outsiders políticos. Esto ha llevado a la proliferación de formas intensas pero fragmentadas de protesta, volatilidad electoral.

4. La desconfiguración democrática y los presupuestos de la teoría democrática de la tercera ola de democratización

El escenario político de desconfiguración democrática se expresa en una doble crisis de representación social y política. En el nivel social, se traduce en la incapacidad de las organizaciones de la sociedad civil para agregar demandas en un movimiento social (lo que conduce, en cambio, a la proliferación de formas intensas pero fragmentadas de protesta y de público). En el nivel político, por la crisis de los sistemas de partidos y la incapacidad de los nuevos vehículos electorales para estabilizar un nuevo sistema de representación. En tales condiciones, es difícil imaginar cómo podría funcionar el modelo de política de doble vía sobre el que se basa el argumento de la sociedad civil. En ausencia de esas estructuras mediadoras a través de las cuales se crea influencia y se transforma en poder político, la política adopta una forma cada vez más no mediada y des-institucionalizada. El ascenso global del populismo es una de las repuestas frente a dicha crisis y han abierto un conflicto de definiciones sobre el significado de la democracia que atraviesa y divide a las sociedades civiles contemporáneas (de la Torre y Srisa-nga, 2022; Mudde y Kaltwasser, 2027; Peruzzotti, 2022; Urbinati, 2019).

Los movimientos populistas de derecha e izquierda son ahora una característica establecida de la vida pública de la mayoría de las democracias. Los mismos plantean un abierto desafío a la política de la sociedad civil propuesta por el modelo analizado. En primer lugar, pues descansan en una forma de politización de arriba hacia abajo que, gracias a la intervención de hábiles empresarios políticos, subsume reclamos dispares y no agregados en luchas de identidad amplias y dramáticas entre las personas y las élites (Aslanidis, 2017, pp. 319–320). En segundo lugar, pues esa forma de discurso antisistema deriva en una política de pura negatividad hacia las instituciones establecidas y en una explosión de acusaciones y denuncias en la esfera pública que socava cualquier efectividad de una política cívica de influencia orientada a mediar entre la normatividad y la facticidad de la vida democrática (Arato y Cohen, 2022, p. 130). En tercer lugar, pues dichas formas de politización rechazan la política de doble vía privilegiando formas directas y no mediadas de intervención pública.

El fin del consenso liberal, la expansión del populismo y el crecimiento del desencanto cívico con los regímenes democráticos existentes indican que los impulsos democratizantes de tercera ola se han agotado, dando lugar a una situación de estancamiento o incluso de reversión democrática. Lo anterior no supone que la agenda democratizante que se describe en la sección III haya perdido relevancia. Por el contrario, la misma mantiene vigencia pero confronta un sinnúmero de desafíos entre los que se incluyen la actual relevancia que adquieren los sectores conservadores o autoritarios de las actuales sociedades civiles fruto de la activación que vienen experimentando de la mano de liderazgos populistas y que derivan en un cuestionamiento de muchos de los logros democráticos adquiridos (Kopecký y Mudde, 2003; Russa, 2021; Segatto, Alves, y Pineda, 2023). Por ejemplo, las políticas

de democratización del mundo de la vida en cuestiones de género y LGBT+ ha precipitado una reacción de los sectores tradicionales que atacan, en guerras culturales emocionalmente polarizantes, los derechos y la legislación en el ámbito de la sexualidad y la reproducción (Biroli y Caminotti, 2020; Caminotti y Tabbush, 2021; Candido, Gomes, y Tanscheit, 2019). En el presente contexto de polarización y desinformación, la agenda de monitoreo electoral nos solamente cobra renovada vitalidad, sino que adquiere relevancia pues ahora involucra muchas de las supuestas democracias consolidadas (Van Dyke, Dodson, Almeida, y Novoa, 2024).

Simultáneamente, surgen en el presente contexto, nuevos desafíos que desafían los presupuestos de la teoría democrática que inspiró a las dinámicas democratizantes, lo que nos obliga a reajustar el marco conceptual dominante. Dicha tarea no supone, sin embargo, una mera revisión de una teoría pensada en un contexto diferente al actual, donde la cuestión central era la transición desde gobiernos autoritarios a la democracia. Las democracias contemporáneas confrontan un doble desafío de transformación, por un lado, y de hibridación, por el otro. La existencia de procesos de hibridación en curso no debe servir de excusa para reflatar un marco conceptual pensado para contextos de autoritarismo. Las dinámicas presentes de hibridación democrática tienen lugar en contextos ya democratizados y que por lo tanto cuentan con las capacidades democráticas que se desarrollaron durante los períodos de democratización e institucionalización democrática (Peruzzotti, 2022). El entorno presente pone a prueba la fortaleza de la infraestructura de protección de derechos que las sociedades civiles desarrollaron durante épocas más propicias y las obliga a repensar y renovar las estrategias de mejoramiento democrático (Rummens, y Abts, 2010; Norman y Beckman, 2024; Stahl, y Popp-Madsen, 2022).

Al mismo tiempo, las transformaciones estructurales que las sociedades contemporáneas confrontan exigen visitar algunos de los presupuestos que había inspirado a la teoría democrática de la tercera ola. Es en dicho contexto que el presente artículo se interroga hasta qué punto varios de los presupuestos originales del modelo de sociedad civil elaborado para la etapa de expansión de la democracia necesitan ser reajustados en aras de las transformaciones que las sociedades contemporáneas vienen experimentando y que no podían ser prefiguradas en la reflexión inicial sobre sociedad civil y democracia. La situación actual exige ampliar el marco original para abarcar otras dimensiones y desafíos no previstos durante el auge del proceso de democratización (Bernard, 2010). Las sociedades democráticas modernas se enfrentan a desafíos inéditos que pueden perjudicar aspectos esenciales de la vida democrática. Los actores cívicos pueden tomar medidas defensivas para proteger el orden democrático liberal a fin de contrarrestar o frenar los esfuerzos de hibridación democrática en curso. Al mismo tiempo, cambios estructurales significativos desafían los fundamentos de la institucionalidad democrático liberal. Los esfuerzos defensivos para proteger dicho orden institucional son encomiables, pero no pueden reemplazar la búsqueda de nuevas alternativas capaces de dar respuesta a los desafíos que las transformaciones estructurales en curso imponen al orden democrático. En

síntesis, la teoría democrática enfrenta una encrucijada marcada por las simultáneas presiones que imponen los procesos de hibridación democrática propiciados por los populismos contemporáneos y al mismo tiempo elaborar respuestas a los dramáticos desafíos que diversos procesos de transformación social y cultural generan.

De los argumentos anteriores surge una agenda para el estudio de la sociedad civil en las democracias contemporáneas que se centra en los siguientes desafíos:

1. La política de la sociedad civil en una era de retroceso democrático. ¿Qué dilemas específicos enfrentan los actores de la sociedad civil en sus esfuerzos por vetar, frenar o revertir la dinámica actual de retroceso democrático? ¿En qué se diferencia el escenario de retroceso de aquellos que fueron el foco de las transiciones del autoritarismo y de la rendición de cuentas social y la mejora democrática? ¿Sigue siendo relevante el concepto de accountability social? ¿Cómo se relaciona con los conceptos de antipolítica, negatividad y democracia militante? ¿Cómo debería ser una política de accountability social en las circunstancias actuales?
2. Los cambios dentro de las estructuras asociativas de la sociedad civil y sus efectos en la acción colectiva. ¿La individualización está erosionando la dimensión asociativa de la sociedad civil? ¿O está llevando a la expansión de su estructura asociativa mediante la creación de espacios y prácticas cívicas en línea? ¿Cómo interactúan los formatos asociativos antiguos y nuevos?
3. De manera similar, ¿la digitalización produce la erosión y fragmentación de la esfera pública o el surgimiento de un nuevo tipo de espacio cívico? ¿Contribuye Internet al desarrollo de formas más adecuadas de agencia cívica para abordar las deficiencias de la política convencional?

Referencias

- Álvarez, S., Dagnino, E. and Escobar, A. (1998). *Cultures of Politics, Politics of Culture. Re-envisioning Latin American Social Movements*, Boulder, Co., Westview.
- Anria, S. (2019). *When Movements Become Parties. The Bolivian MAS in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arato, A. (1993). *From Neo-Marxism to Democratic Theory. Essays on the Critical Theory of Soviet-Type Societies*, M. E. Sharpe.
- Arato, A. y Cohen, J. L. (2022). *Populism and Civil Society. The Challenge to Constitutional Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Avritzer, L. (2017). *The Two Faces of Institutional Innovation: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America*, Advances in Critical Policy Studies Series, Edward Elgar Publishing.
- Barrancos, D. (2011). "Género y Ciudadanía en la Argentina," en *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Stockholm, Vol. XLI: 1-2
- Barros, R. (1986). "The Left and Democracy. Recent Debates in Latin America" *Telos* 20, 49-70.
- Beck, U., y Beck-Gernsheim, E. (2002). *Individualization : institutionalized individualism and its social and political consequences*. SAGE.
- Beherend, J. (2006). "Mobilization and Accountability: A Study of Social Control in the 'Cabezas' Case in Argentina." En Peruzzotti E y Smulovitz C (Eds.) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Bernard, M. (2010) "What do we know about civil society and regime change thirty years after 1989?" *East European Politics*, 36:3, pp.341-362.
- Bonner, M. D. (2009a). "State Discourses, Police Violence, and Democratization in Argentina" *Bulletin of Latin American Research*, 28:2.
- Bonner, M. D. (2009b) "Media as Social Accountability: The case of Police Violence in Argentina," *International Journal of Press and Politics*, 14:3.

- Bonner, M. D. (2014) *Policing Protest in Argentina and Chile*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- Brinks, D. M. (2007). *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brysk, A. (1994). *The Politics of Human Rights in Argentina: Protest, Change, and Democratization*, Palo Alto, CA. Stanford University Press.
- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020). *Fake News, Trolls y Otros Encantos*, Siglo XXI Editores
- Caminotti, M. (2023). Género, política y democratización en Argentina (1983–2023). *Temas y debates*, 45:1, 47–52. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi.633>
- Candido, M., Gomes, S., y Tanscheit, T. (2019). Gender, feminist activism and conservatism in Latin America: an interview with F. Biroli, F. Freidenberg and V. Gago. *Norus*, 7(11), 65–. <https://doi.org/10.15210/norus.v7i11.17042>
- Carmody, M. F. (2018). *Human Rights, Transitional Justice, and the Reconstruction of Political Order in Latin America*.
- Chambers, S. (2023). Deliberative democracy and the digital public sphere: Asymmetrical fragmentation as a political not a technological problem. *Constellations* (Oxford, England), 30(1), 61–68. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12662>
- Cheresky, I. (2006). *La Política después de los Partidos*. Prometeo Libros.
- Cohen, J. L. (1982). *Class and Civil Society. The Limits of Marxian Critical Theory*, Amherst, The University of Massachusetts Press.
- Cohen, J. L. y Arato, A. (1995). *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: The MIT Press.
- Dagnino, E., Olvera, A. J. y Panfichi, A. (2006). *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, CIESAS y Fondo de Cultura Económica.
- De la Torre, C. y Srisa-nga, T. (2022). *Global populisms*. Routledge.
- Denissen, M. (2008). *Winning Small Battles, Losing the War: Police Violence, the Movimiento del Dolor, and Democracy in Post-Authoritarian Argentina*, Amsterdam: Rozenberg.
- Dixon, K. y Caldwell, K. L. (2023). “Afro-Social Movements and the Struggle for Racial Equality in Latin America” in F. Rossi, Ed. *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, pp. 371–388.
- Do Santos, W. E. (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, Río de Janeiro; Campus.

- Ewig, C. y Friedman, E. (2023). "Women's Movements in Latin America" in F. Rossi, Ed. *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, pp. 336-354.
- Fernandez, R. C. (1994). *Private But Public: The Third Sector In Latin America*, Rio de Janeiro, Civicus.
- Fontana, L. (2023). "Identity in Latin American Movements" in F. Rossi, Ed. *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, pp. 590-603
- Fox, J. (2007). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press
- Fuentes-Nieva, R. y Feroci, G. N. (2017). The Evolving Role and Influence and Growing Strength of Social Movements in Latin America and the Caribbean, *International Development Policy*, vol. 9, pp. 323-338 <https://doi.org/10.4000/poldev.2378>
- Gidron, N., Adams, J., y Horne, W. (2020). *American affective polarization in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Giusti, S., y Piras, E. (2020). *Democracy and Fake News: Information Manipulation and Post-Truth Politics*, Routledge.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*, State College, PA. Penn State Press.
- Habermas, J. (2022). "Reflections and Hypotheses on a Further Transformation of the Public Sphere" *Theory, Culture & Society*, 39:4, pp. 145-171.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Ma. The MIT Press.
- Henríquez, N. (1988). *Las mujeres en el país de todas las sangres: una aproximación bibliográfica sobre mujer y política*. Lima, FOMCIENCIAS.
- Hite, K. H. y Cesarini, P. (2004). *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, South Bend, In., Kellogg Institute Series on Democracy and Development.
- Howard, P. N. (2020). *Lie Machines. How to Save Democracy from Troll Armies, Deceitful Robots, Junk News Operations, and Political Operatives*, New Hampshire, Yale University Press
- Iranzo-Cabrera, M., Calvo, D., y Valera-Ordaz, L. (2022). La esfera pública en la encrucijada: fragmentación, crisis del periodismo y desinformación, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 28(4), 729-. <https://doi.org/10.5209/esmp.84506>

- Isunza Vera, E. y Olvera, A. J. (2006). *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil. Participación Ciudadana y Control Social*, México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Jelín, E. (1996). *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*. Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Ed. Latinoamericano, 1996.
- Jelín, E. (2003). *Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales*. Cuadernos del Ides, núm. 2.
- Jelín, E. (2019). *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, New York, Routledge.
- Keane, J. (1988) (ed.) *Civil Society and the State*, Verso
- Kopecký, P., y Mudde, C. (2003). Rethinking civil society. *Democratization*, 10(3), 1–14. <https://doi.org/10.1080/13510340312331293907>
- Landim, L. y Thompson, A. (1997). “Non-governmental organisations and philanthropy in Latin America: an overview” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Vol. 8, No. 4, pp. 337–350
- Langvardt K, y Hurwitz, J. (2024). *Media and Society After Technological Disruption*. Cambridge University Press.
- Lao-Montes, A. (2017). “Mapping the field of Afro-Latin American Politics” in Sonia Alvarez et al., Eds. *Beyond Civil Society. Activism, Participation, and Protest in Latin America*, Duke University Press, pp. 103–121.
- Lapega, P. (2016). *Soybeans and Power. Genetically Modified Crops, Environmental Policy, and Social Movements in Argentina*, Oxford, Oxford University Press.
- Laudano, C. N. (2019). “#NiUnaMenos en Argentina. Activismo digital y estrategias feministas contra la violencia hacia las mujeres.” En Graciela y Natansohn Florencia Rovetto (organizadoras) *Internet e Feminismos. Olhares sobre violências sexistas desde América Latina*, El Salvador, EDUFBA, pp. 149–174.
- Lechner, N. (1986). “De la Revolución a la Democracia” *La Ciudad Futura*, 2, 33–26.
- Lefort, C. (1986). *The Political Forms of Modern Society*, The MIT Press
- Leis, H. R. (1989). *El Movimiento por los Derechos Humanos y la Política Argentina I*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Lean, S. F. (2012). *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*, New York, N.Y., Palgrave Macmillan.
- Luna, J. P. y Mardones, R. (2010). Chile: Are the Parties Over? *Journal of Democracy*, 21(3), 107–121. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0180>

- Lupu, N. (2014). Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America. *World Politics*, 66(4), 561–602. <https://doi.org/10.1017/S0043887114000197>
- Magin, M., Geiß, S., Stark, B., y Jürgens, P. (2022). Common Core in Danger? Personalized Information and the Fragmentation of the Public Agenda. *The International Journal of Press/Politics*, 27(4), 887–909. <https://doi.org/10.1177/19401612211026595>
- Mainwaring, S. (1989). “Grassroots Popular Movements and the Struggle for Democracy: Nova Iguacu.” En *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Oxford University Press, pp. 168–204.
- Melucci, A. (1988) “Social Movements and the Democratization of Everyday Life.” En Keane, J. (1988) (ed.) *Civil Society and the State*, Verso, pp. 245–260.
- Mudde, C., y Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: a very short introduction*. Oxford University Press.
- Norman, L., y Beckman, L. (2024). Democratic self-defense and public sphere institutions. *Constellations*, 31, 580–594. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12737>
- O’Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press
- Olvera, A. J. (2003) *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina, México*, Universidad Veracruzana & Fondo de Cultura Económica.
- Oxhorn, P.D. (1995a). *Organizing Civil Society. The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, State College, Pa., Penn State Press.
- Oxhorn, P.D. (1995b). “From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America” in John H. Hall, Ed. *Civil Society. Theory, History, Comparisons*, Cambridge, Polity Press, pp. 250–277.
- Paparcharissi, Zizi (2015) *Affective Publics. Sentiment, Technology, and Politics*, Oxford, Oxford University Press
- Peruzzotti, E. (2022). “Contrasting Classical and Contemporary Populist Regimes. From Democratization to Democratic Hybridization,” *Populism*, 5(2), 141–156. <https://doi.org/10.1163/25888072-bja10038>
- Peruzzotti, E (2012). “The Societalization of Horizontal Accountability: Rights Advocacy and the Defensor del Pueblo de la Nación in Argentina” in Ryan Goodman and Thomas Pagram, Eds. *Human Rights, State Compliance, and Social Change. Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 243–269.

- Peruzzotti, E. (2001). "La democratización de la democracia: cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial" in Isidoro Cheresky, Ed. *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, pp. 289-308.
- Peruzzotti, E. (1999). "Constitucionalismo, populismo y sociedad civil. Lecciones del caso argentino" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, No. 4. (Oct. - Dec., 1999), pp. 149-172.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Eds.) (2006). *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press
- Portantiero, J. C. (1988). *La Producción de un Orden*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Portantiero, J. C. (1983). *Los Usos de Gramsci*. Buenos Aires, Folios Ediciones.
- Reckwitz, A. (2020). *The Society of Singularities*, London, Polity Press.
- Rice, R. (2023). "Indigenous Movements in Latin America" in F. Rossi, Ed. *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, pp. 354-388.
- Roitter, M., Rippetoe, R. y Salamon, L. M. (2000). "Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica" Buenos Aires, *Documentos de Trabajo CEDES* 12.
- Rossi, F. M. (2023). "Social Movements and Capitalist Models of Development in Latin America" in F. Rossi, Ed. *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, pp. 229 - 248
- Rummens, S. y Abts, K. (2010), Defending Democracy: The Concentric Containment of Political Extremism. *Political Studies*, 58: 649-665. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00809.x>
- Ruzza, C. (2021). The Institutionalisation of Populist Political Discourse and Conservative Uncivil Society in the European Union: From the margins to the mainstream? *Nordicom Review*, 42(1), 119-133. <https://doi.org/10.2478/nor-2021-0010>
- Schmitter, P. (1971) *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Schumpeter, J.A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Brothers Publishers.
- Seele, A. y Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press
- Segatto, C. I., Alves, M. A., y Pineda, A. (2023). Uncivil society and social policies in Brazil: The backlash in the gender, sexual, and reproductive rights and ethnic and racial relations fields. *Public Administration and Development*, 43(1), 60-69. <https://doi.org/10.1002/pad.1992>

- Settle, Jaime E. (2018). *Frenemies. How Social Media Polarizes America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000). "Societal Accountability in Latin America" *Journal of Democracy*, 11:4, 147-158
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, E. (2003). "Societal and Horizontal Controls. Two cases about a fruitful relationship" in Scott Mainwaring and C. Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, pp. 309-332.
- Staab, P. y Thiel, T. (2022) "Social Media and the Digital Structural Transformation of the Public Sphere" *Theory, Culture & Society*, 39:4, pp. 129-143
- Stahl, R. M., y Popp-Madsen, B.A. (2022). Defending democracy: Militant and popular models of democratic self-defense. *Constellations*, 29, 310-328. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12639>
- Stanley, R. (2005). "Controlling the Police in Buenos Aires. A Study of Horizontal and Social Accountability" *Bulletin of Latin American Research*, 24:1, pp. 71-91.
- Tatagiba, L. (2002). "Los Consejos Gestores y la Democratización de las Políticas Públicas en Brasil" in E. Dagnino, Ed *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, pp. 305-368.
- Thompson, A. (1995). *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires; Losada.
- Torre, J. C. (2019). De la Movilización de los Desocupados a la Formación de un Nuevo Actor Sociopolítico. *Desarrollo Económico*, 59 (228), 165-200. <https://www.jstor.org/stable/26902772>
- Ulrich, K. (2011). *Social Accountability in Guatemala. Towards an End to Impunity?* Saarbrücken, VDM Verlag.
- Urbiniati, N. (2019). *Me the people: how populism transforms democracy*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674243576>
- Vaidhyathan, S. (2018). *Antisocial Media. How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy*" Oxford, Oxford University Press
- Van Dyke, N., Dodson, K., Almeida, P. y Novoa, J. (2024). "Social Movement Partyism and Congressional Opposition to Certifying the 2020 Presidential Election Results in the United States," *The American behavioral scientist* (Beverly Hills), 2024-08.
- Waisbord, S. (2020). ¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva. *Revista SAAP*, 14(2). <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A1>

Wampler, B. (2015). *Activating Democracy in Brazil. Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*, Notre Dame, Indiana, Notre Dame University Press.

Wells, C. (2015). *The Civic Organization and the Digital Citizen. Communicating Engagement in a Networked Age*, Oxford, Oxford University Press.

Enviado: 23 de octubre de 2024.

Aceptado: 23 de diciembre de 2024.

¿IDENTIFICAR A LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO POPULISTAS? UNA APROXIMACIÓN BASADA EN TIPOS IDEALES

Oscar Mazzoleni¹

oscar.mazzoleni@unil.ch

Universidad de Lausana, Lausana, Suiza

El artículo cuestiona los enfoques dominantes que califican a los partidos políticos de populistas. En tiempos críticos en los que el populismo está adquiriendo relevancia y diversos significados, esta cuestión cobra especial importancia. Por ejemplo, ¿cómo deberían abordar los estudiosos los partidos que adoptan reivindicaciones populistas, aunque no se les etiquete convencionalmente como populistas? Para abordar esta cuestión, el artículo distingue entre populismo y populismo de partido y desarrolla un marco weberiano basado en la construcción de tipos ideales. Los partidos políticos funcionan como asociaciones ideológicas, pero también están conformados por diversos patrones organizativos, lógicas faccionales y los diferentes intereses y estrategias de los individuos y grupos que los componen. Por lo tanto, los científicos políticos deberían hacer hincapié en diferentes etapas analíticas: en primer lugar, definir el populismo partidista como un tipo ideal; en segundo lugar, seleccionar y analizar los partidos individuales como organizaciones complejas; y, por último, dedicarse a etiquetar a los partidos. Solo a través de la investigación empírica es posible determinar cómo y en qué medida cada partido se corresponde con el tipo ideal de partido populista.

Palabras claves: *populismo, partidos políticos, conceptos políticos, tipos ideales*

¹ Profesor de ciencias políticas y sociología política y director del Observatorio de investigación de política regional del Instituto de ciencias políticas de la Universidad de Lausana.

IDENTIFYING POLITICAL PARTIES AS POPULIST? AN APPROACH BASED ON IDEAL TYPES

The article challenges mainstream approaches labeling political parties as populist. In critical times when populism is gaining both relevance and diverse meanings, this issue becomes particularly important. For instance, how should scholars approach parties that adopt populist claims while are not conventionally labeled as populist? To address this issue, the article distinguishes between populism and party-based populism, developing a Weberian framework grounded in the construction of ideal types. Political parties function as ideological associations but are also shaped by various organizational patterns, factional logics, and the differing interests and strategies of individuals and groups within them. Therefore, scholars should emphasize different analytical stages: first, defining party-based populism as an ideal type; second, selecting and analyzing individual parties as complex organizations; and finally, engaging in party labeling. Only through empirical investigation is possible to determine how and to what extent each party corresponds to the populist party ideal type.

Keywords: *populism, political parties, political concepts, ideal types*

Introducción

Desde hace algunas décadas, el auge de los llamados «partidos populistas» se ha enmarcado como uno de los principales desafíos para los sistemas democráticos; tanto del norte, como del sur global. Pese a las interminables discusiones sobre qué es el populismo y cuál es la “mejor” manera de definirlo; no ha habido un análisis exhaustivo sobre qué partidos deben ser identificados así y cómo hacerlo. Lo recién expuesto, guarda *de facto* relación con numerosas cuestiones empíricas entre las que se incluyen, por ejemplo, el hecho de que en muchos sistemas políticos los denominados partidos populistas forman parte de la corriente dominante, y a la vez, los partidos de la corriente dominante pueden adoptar posturas populistas de manera situacional.

De hecho, cuantas más posturas populistas adoptan los partidos –cada uno con legados y contextos diferentes–, más discutible resulta la distinción entre los partidos populistas y los no populistas; tanto desde el punto de vista empírico como normativo. Si bien un enfoque taxonómico predominante puede ser útil cuando los denominados partidos populistas representan movimientos marginales, antisistema o antisistema dentro de un sistema de partidos estable dominado por partidos tradicionales establecidos; este no es siempre el caso.

En efecto, en muchos regímenes democráticos de América Latina, Europa, Norteamérica y Asia, el populismo está ejerciendo una influencia cada vez mayor en los partidos, incluidos los gobernantes. De hecho, está dando forma a las agendas políticas, las plataformas ideológicas, los estilos de comunicación, los comportamientos de liderazgo y, potencialmente, incluso algunos aspectos de las organizaciones de los partidos. Así, los partidos convencionalmente no etiquetados como populistas pueden compartir algunos aspectos que caracterizan a los populistas, por ejemplo, estar encabezados por líderes fuertes. A la par, se debe considerar que la utilización del término populista es cada vez más importante por parte de adversarios políticos y medios de comunicación para estigmatizar o legitimar a los partidos.

De cara a lo recién expuesto, surge la pregunta que guía esta contribución: ¿cómo construir el populismo como una categoría científica para clasificar a los partidos políticos? Este artículo pretende contribuir al debate a partir del desarrollo de un encuadre original. Para ello, se analizan los enfoques dominantes que han estudiado e identificado a los denominados “partidos populistas”. Estos no sólo tienden a confundir el populismo con el populismo de partido, sino que también legitiman la creencia de que la selección de partidos populistas no requiere un debate sobre lo que son los multicitados “partidos populistas”. De hecho, en la investigación académica, estos se seleccionan de acuerdo con una definición única y dada por sentada de populismo, junto con una opinión genérica de “observadores”, “académicos”, “expertos” u otros actores que consideran que esos partidos pueden ser calificados así. Es la paradoja de la “circularidad” subrayada por Cas Mudde hace algunos años: “Tenemos que decidir sobre la base de qué criterios *post facto* debemos utilizar para definir los distintos

partidos, mientras que necesitamos criterios *a priori* para seleccionar los partidos que queremos definir” (2007, 12-13). Así, aunque se conoce bastante sobre el *explanans* (por ejemplo, su base electoral), el *explanandum* sólo se aborda de manera ocasional. Por desgracia, una de las características que algunas publicaciones académicas comparten con el periodismo es la falta de una definición precisa de los conceptos, entre ellos, justamente los «partidos populistas» (Mudde 1996, 226).

Un análisis sistemático de publicaciones recientes en ciencia política demuestra que el uso académico predominante de la etiqueta populismo -y, en particular, partido populista- no va acompañado de una definición precisa del concepto (Hunger y Paxton 2021, 11). Recientemente han surgido esfuerzos por superar la paradoja de la circularidad; sin embargo, estos suelen mantener un enfoque esencialista, ya que tienden a establecer una dicotomía entre partidos populistas y no populistas, pasando por alto el impacto del observador en la categorización.

La otra limitación se encuentra en el intento de definir a los «partidos populistas» únicamente a partir de dimensiones ideológicas, y en particular, desde la oferta ideológica oficial. Bajo este entendido, el artículo busca construir un puente de reflexión entre la noción de populismo y la literatura sobre partidos. Y es que, la falta de atención teórica a la identificación de los partidos refleja las débiles conexiones entre la literatura sobre el populismo y la relativa a los partidos. La consecuencia es que los estudios sobre el populismo tienden a dejar de lado una distinción conceptual clave; el populismo partidista. De este modo, desde una perspectiva tanto conceptual como empírica, el populismo no se identifica plenamente con el populismo partidista. En este sentido, conviene recordar que los partidos políticos son organizaciones complejas, lo que conlleva considerar sus diversas dimensiones y no solo limitarse a una, como la postura ideológica oficial, por ejemplo. Así, aunque existe una cantidad importante de literatura sobre los partidos populistas, a menudo sigue sin estar claro a qué se refiere específicamente el término.

En este artículo, se argumenta que la definición de populismo *per se* no es suficiente para definir a los partidos políticos convencionalmente denominados de este modo. Así, pese a los esfuerzos de establecer referentes teóricos, se avanza que aún no se ha logrado integrar en la reflexión la basta complejidad inherente a la organización de los partidos. Sirva como argumento, recuperar el ya clásico trabajo de Katz y Mair (1993), que propone que los partidos políticos tienen tres facetas: el “partido sobre el terreno”, es decir, los miembros individuales del partido y los simpatizantes que votan por él y se comprometen a nivel de base; el “partido en la oficina central”, que incluye la dirección, el personal profesional, la sede central y la infraestructura organizativa que gestiona las prácticas cotidianas, y el “partido en los cargos públicos”, a saber, los representantes electos, como legisladores, ejecutivos y otros funcionarios políticos que lo representan en las instituciones gubernamentales. De cara a ello, sigue sin estar claro a qué faceta se refiere la literatura cuando explicita que un partido es populista. ¿Lo es desde la plataforma oficial, los discursos del líder o de los representantes del partido en el parlamento?

Por último, esta contribución busca construir una alternativa al estudio de los partidos populistas inspirada en el enfoque ideal-típico de Max Weber. Por ello, se considera la multidimensionalidad tanto del populismo como de los partidos políticos. El punto epistemológico crucial es abandonar, en palabras de Weber, el “prejuicio naturalista” según el cual el concepto refleja la realidad. En su lugar, los conceptos y las teorías deben considerarse tipos ideales (es decir, intentos aproximados de captar la complejidad de la realidad). Esto significa que las múltiples facetas de los partidos políticos no son necesariamente consistentes con una etiqueta general de “partido populista”.

El artículo está organizado como sigue. La primera sección examina la dificultad de hacer frente a la tensión entre la identificación académica y la autodefinición por parte de los partidos políticos. A continuación, se centra en el problema de la reificación del concepto, que está ligado al enfoque esencialista predominante en el etiquetado de los partidos populistas. En la tercera parte, se destaca cómo la creencia de que el trabajo académico está desvinculado del entorno social y político tiene consecuencias analíticas y normativas para el etiquetado de los partidos. En la cuarta, se considera cómo los enfoques dominantes de la identificación de los partidos populistas van de la mano de una concepción simplista de los partidos políticos como una entidad unitaria. En la sección final, se presenta un enfoque alternativo del populismo partidista basado en la construcción de tipos ideales, al estilo de Weber, desentrañando las nociones de definición, selección e identificación.

1. Entre la identificación y la autodefinición

En la literatura actual sobre el populismo, la cuestión más controvertida es cómo debe definirse el concepto. Quienes se ocupan de su análisis señalan que se trata ya sea de una “ideología delgada”, un “marco discursivo”, un estilo performativo o una estrategia (por ejemplo, De la Torre 2019; Heinisch & Mazzoleni 2021). Según Kenneth Roberts, “el estudio del populismo y los partidos políticos se ha realizado a menudo por vías separadas que ocasionalmente se conectan, pero nunca se entrelazan ni enriquecen verdaderamente como podrían, o lo que es más importante, deberían” (2017, 287).

Hay muchas razones que explican el relativo desinterés. La primera tiene que ver con las diversas definiciones de populismo. Los estudios sobre el populismo suelen interesarse por el contenido y la forma de los mensajes, discursos o actuaciones y tienden a evitar el análisis desde una visión organizacional (uno de los pocos trabajos al respecto es el de Vittori 2020). La atención se centra sobre todo en los mensajes que difunden los actores, sin tomar en cuenta sus características. Lo que, es más, cuando se trata de considerar algún actor, el énfasis se pone en los líderes. Por si esto fuera poco, si el populismo es concebido como una ideología, y los partidos populistas

como apoderados de la que se establece en su interior; los investigadores tienden a ocuparse de los partidos como actores únicos y desde una perspectiva taxonómica. Así, hasta hace poco, la literatura centrada en la ideología populista se había interesado más en estudiar el éxito electoral o el impacto de los partidos en el sistema de partidos y en el gobierno (por ejemplo, Mudde 2007; Akkerman, De Lange y Rooduijn 2016; Inglehart y Norris 2019) y menos en verificar cómo y hasta qué punto, internamente, los partidos políticos son populistas, por ejemplo que respecta el nivel regional y local (Barozet 2008).

Otra razón importante de las débiles conexiones entre la investigación sobre el populismo y la política de partidos es que la selección y la identificación de los partidos como populistas por parte de los académicos no refleja las autodenominaciones de los partidos (por ejemplo, Schwörer 2021). Esto ha significado que los partidos presentados como populistas por los académicos no correspondan con la etiqueta oficial del partido, ni con su manifiesto; quizá la única excepción sea el Partido Popular en Estados Unidos a finales del siglo XIX (por ejemplo, Kazin 1995). En consecuencia, en Europa, América Latina y Estados Unidos no hay acuerdo sobre la elección de una etiqueta ni sobre los criterios teóricos que justificarían calificar a un partido contemporáneo de “populista”.

Si bien, es común encontrar una multitud de definiciones de los conceptos en ciencias sociales y políticas, el etiquetado de los partidos populistas también evidencia los debates y controversias actuales sobre la clasificación de los partidos políticos en general. Una cuestión relevante se refiere a la categorización de los partidos dentro de familias ideológicas y a los criterios que podrían permitir incluir a los partidos dentro de una “familia” de partidos delimitada. Cuando los partidos ofrecen una oferta ideológica relativamente clara, la clasificación de los partidos se basa en el nombre del partido, sus estatutos y su manifiesto. Como sostienen Mair y Mudde (1998, 220), “el propio partido es el mejor juez de su propia identidad ideológica y habrá reflejado esta identidad en el nombre o etiqueta con el que decida concurrir a las elecciones”. Este tipo de enfoque encaja muy bien cuando hay una correspondencia entre la autopertenencia ideológica y el nombre de los partidos; por ejemplo, formaciones socialistas, liberales, comunistas o democristianas en Europa Occidental en la segunda parte del siglo XX, lo que se corresponde con familias ideológicas específicas de partido).

Sin embargo, no siempre resulta un elemento conveniente. Así, pueden surgir dificultades si los distintos criterios taxonómicos no encajan entre sí; esto sucede cuando los orígenes, la ideología, la vinculación transnacional y la orientación política no crean una configuración consistente, por ejemplo. En Europa Occidental, antes de la década de 1950, hubo algunos casos relevantes en los que el vínculo era menos claro o más bien contrastante. El caso más famoso es el del Partido Nacional Socialista en la Alemania de los años treinta. Sin embargo, en las últimas décadas, algunos partidos “relevantes” (según la definición de Sartori 2005) que caracterizan a los sistemas de partidos de Europa Occidental también han derrocado a las familias de partidos tradicionales, como en los casos de *Forza Italia*, liderada por el ex primer

ministro Silvio Berlusconi en Italia, y *République en Marche* encabezada por el presidente Emmanuel Macron en Francia. En América Latina también hay muchos ejemplos de legados ideológicos difusos, como el papel clave del liderazgo carismático en la conformación y transformación de la oferta ideológica (Weyland 2021).

Esta dificultad para conectar diferentes criterios taxonómicos también produce algunas ambivalencias, entre ellas las deficiencias sobre los llamados “partidos populistas”. Aunque las familias de partidos en la literatura sobre política de partidos suelen estar vinculadas a un trasfondo ideológico (por ejemplo, Mair y Mudde 1998), la ideología dista mucho de ser el único criterio utilizado para definir a los partidos populistas. Cas Mudde (2004), que apoya la definición del populismo como una “ideología delgada”, también parece escéptico sobre la idea de una “familia populista” europea específica. Sería posible reconocer cierta coherencia dentro de la familia de “partidos populistas de derecha radical” en algunas regiones (por ejemplo, Jungar y Jupskås 2014), pero no “partidos populistas” como tales. Al mismo tiempo, la etiqueta “partidos populistas” sigue estando muy extendida en la literatura, aunque a menudo sin un debate teórico sobre qué son precisamente los partidos “populistas” (Hunger y Paxton 2021).

2. Taxinómica contra objetivos analíticos

En la ciencia política actual prevalecen dos justificaciones para denominar a un partido como “populista”. Por un lado, un supuesto consenso “público” o “de expertos” y; por otro, la evaluación supuestamente racional de la “naturaleza” del partido por parte de los académicos. En ambos casos, los estudiosos no se comprometen con procesos empíricos claros y transparentes de selección y etiquetado basados en supuestos teóricos e hipótesis para debatir y analizar si un partido es populista, no populista o sólo parcialmente populista, y por qué. Por ejemplo, al prevalecer el objetivo taxonómico, las encuestas a expertos no suelen controlar el impacto del autoposicionamiento de los expertos en el eje izquierda-derecha ni el grado de vinculación entre expertos y medios de comunicación de masas.

Las limitaciones están relacionadas también con la formación de conceptos. Como señalan Meijers y Zaslove (2020, 378), la corriente más importante de la literatura dedicada a los partidos populistas se basa en una perspectiva clasificatoria dicotómica inspirada en la conceptualización de Giovanni Sartori (1984). De hecho, el enfoque dominante en la clasificación de los partidos populistas tiende a adoptar una conceptualización naturalista o esencialista (Fuchs 2001; Bevir y Kedar 2008). La rígida oposición entre partidos “populistas” y “no populistas” estipula que algunos partidos son “esencialmente” populistas. Según el esencialismo, los partidos populistas se caracterizan por rasgos centrales o estables que los definen conceptualmente como tales, y son independientes del contexto: “[N]ecesitamos, en última instancia, categorías ‘universales’, conceptos que sean aplicables a cualquier tiempo y lugar”

(Sartori 1970, 1035). El esencialismo implica que los significados y las acciones no son histórica y geográficamente específicos; en consecuencia, se supone que una única definición mínima de populismo viaja sin preocupaciones entre el tiempo y el espacio, permitiendo así el análisis comparativo entre regiones y continentes. En este sentido, la reflexión sobre la posibilidad de que el significado de algunos aspectos del populismo varíe según los contextos –por ejemplo, el significado del “pueblo” y las “élites”, pero también el papel del líder (véase de la Torre y Srisanga 2022)– se considera un problema para la validez universal del concepto. Del mismo modo, los enfoques esencialistas no se preocupan por la variación y las características contingentes de la organización del partido, ya que asumen que su naturaleza es en cierto modo estable (por ejemplo, basada en un trasfondo ideológico general), mientras que el cambio del partido se considera evolutivo y que sigue reglas o pasos precisos. Sin embargo, identificar a los partidos como “populistas” desde esta perspectiva hace correr el riesgo de descuidar la situación de las reivindicaciones populistas expresadas y llevadas a cabo por las distintas facetas de los partidos y, en consecuencia, el significado y la relevancia cambiantes del populismo en las distintas localidades, regiones y países.

El esencialismo plantea, pero no soluciona el problema de la “frontera”, es decir, la distinción entre el “verdadero” partido populista y un partido no “populista”. Se trata de una cuestión epistemológica y normativa, pero también empírica. En un contexto en el que las protestas populistas crecen y se generalizan en un sistema de partidos cambiante, los intentos de distinguir entre los partidos populistas y los de la corriente dominante se vuelven bastante delicados (por ejemplo, Akkerman, De Lange y Rooduijn 2016; Blokker y Anselmi 2020; Venturelli 2024). Si se tienen en cuenta estos rasgos, parece difícil fundamentar empíricamente por qué algunos partidos son populistas mientras que otros definitivamente no lo son (en absoluto). El problema también está relacionado con el hecho de que el populismo no es sólo un concepto definido por la comunidad académica, sino que forma parte del mundo que los académicos deben estudiar objetivamente.

3. ¿De dónde viene la etiqueta populista?

El esencialismo implica que los actores políticos y el público no participan en la construcción del objeto de análisis. Se asume que el académico no contribuye a la definición de la realidad observada. Sin embargo, no basta con decir que son independientes o que rechazan un enfoque prescriptivo para escapar a las influencias sociales y políticas, especialmente cuando utilizan una noción controvertida como el populismo. Los académicos que adoptan un enfoque esencialista del etiquetado populista de partidos se tratan a sí mismos como observadores independientes y pretenden que sus raíces sociales o políticas no influyen en su trabajo académico, mientras que éste no interpreta la realidad política. Esta perspectiva considera implícitamente el

mundo académico como un mundo separado y autónomo en relación con las controversias públicas y las luchas políticas. Sin embargo, el papel del observador es crucial en las ciencias sociales y políticas y en la construcción de conceptos (Collier y Adcock 1999).

Por un lado, lo que ocurre en la esfera pública influye en los académicos, incluidos los que creen en una ciencia “libre de valores”. La cuestión se vuelve especialmente difícil cuando las etiquetas académicas adoptan un lenguaje que sirve de punto de referencia y tiene sentido en un universo que va mucho más allá del ámbito científico y se extiende al ámbito político y a los medios de comunicación. Como demuestra un *corpus* bibliográfico cada vez mayor, el populismo es también un arma política y mediática. Dado su éxito global en los últimos años, el populismo ha sido “exagerado” por el periodismo y en la competición entre partidos (Glynos y Mondon 2019). Estudios recientes muestran que etiquetar a un partido como populista representa un fuerte recurso retórico capaz de socavar a los competidores del partido (Brown y Mondon 2021; Casiraghi 2021). Los medios de comunicación también acostumbran a adoptar el “populismo” para dirigirse a los partidos de la oposición o contrarios al *establishment*, impulsando así la legitimidad de los partidos mayoritarios (Brown y Mondon 2021). La denominación académica corre el riesgo de ser instrumentalizada por los medios de comunicación y en las campañas electorales. Sin embargo, los académicos rara vez reconocen la necesidad de comparar su propia definición de populismo y el populismo como etiqueta pública, por ejemplo, ya que esto último podría influir en cómo se utiliza en el ámbito académico.

Por otro lado, debido a los procesos de apropiación social del conocimiento, los académicos participan en los debates públicos y en la construcción de la denominación de los partidos. Esto contribuye a construir la percepción pública de estos; es decir, a confirmar su “legitimidad” o “ilegitimidad” política de los partidos. Sin embargo, en la actualidad, la investigación académica está prácticamente globalizada y los académicos siempre trabajan en un contexto cultural, político y lingüístico específico (Goodin y Tilly 2006). No todos los académicos comparten la creencia en una ciencia libre de valores, ni consideran problemático implicarse en luchas políticas. La connotación normativa del populismo y su uso público no se consideran necesariamente como un “peligro”.

Algunos adoptan enfoques militantes y, en consecuencia, identifican a algunos partidos como populistas por considerarles “demagogos”, “antidemócratas” u opositores a una frágil democracia representativa. Estos enfoques militantes conforman al menos dos bandos opuestos. Mientras algunos estudiosos sostienen que el populismo es una amenaza para la democracia y hacen hincapié en el componente populista de los partidos de extrema derecha o radicales; otros consideran que el populismo es una reivindicación emancipadora a nivel popular y tienden a relacionar el concepto de populismo con los partidos igualitarios y progresistas, dejando fuera a los partidos excluyentes de extrema derecha. ¿Y por qué no sería así, si se acepta que la ciencia política debe tener una orientación militante o política? Sin embargo, no todos los

académicos aceptan formar parte de la lucha pública en torno al populismo o ser partidarios u opositores de algunos partidos “populistas”. En términos más generales, la falta de conciencia normativa y de una definición analítica clara de lo que es un partido político reduce la fuerza heurística del etiquetado populista.

Complejidad de los partidos

La separación entre el estudio del populismo y los partidos políticos tiene al menos tres consecuencias: la tendencia a confundir populismo con populismo partidista, la reducción del partido a su ideología o discurso, y la concepción que designa a los partidos como homogéneos. Este es el resultado de algunas rutinas en la investigación política sobre la ideología de los partidos, que asume que el discurso o la ideología oficial del partido –por ejemplo, difundida por el líder nacional y basada normalmente en manifiestos electorales– es compartida implícitamente por todos sus miembros. Estas perspectivas tienen consecuencias relevantes para el etiquetado populista de los partidos.

La literatura populista –especialmente de la parte occidental del continente europeo– se ha interesado en gran medida por estudiar el populismo basado en partidos y a menudo ha evitado los legados principales de los estudios sobre partidos adoptando una concepción simplista (y más bien no realista) de los partidos políticos.

Algunas de las cuestiones más antiguas de la literatura sobre partidos políticos son: qué son los partidos políticos en general y qué peculiaridades tienen en relación con las facciones o asociaciones, centrándose en sus “funciones” como la socialización política, el reclutamiento de élites y la competición electoral (por ejemplo, Janda 1980). Los estudiosos de los partidos políticos reconocen que los “relevantes” son heterogéneos en términos de organización, creación de redes, liderazgo (nacional y local), activismo, simpatizantes y votantes, y que esta heterogeneidad cambia con el tiempo (Levitsky 2001; Scarrow 2014). En consecuencia, una definición del populismo basada en los partidos debería tener en cuenta tanto las pautas no unitarias del partido como sus transformaciones.

Como es habitual en los regímenes democráticos de las distintas regiones del mundo, los partidos políticos duraderos están moldeados por la diversidad interna –por ejemplo, entre los partidos en el gobierno, la oficina central del partido y el partido en el territorio–, así como por las redes informales (Levitsky 2001; 2003; Katz y Mair 2002; Hellmann 2011). Además, en cierta medida, los partidos están moldeados por el faccionalismo intra-partidista y se caracterizan por variaciones en sus circunscripciones (Janda 1980; Boucek 2009). Los partidos con un número masivo de seguidores tienen raíces sociales y territoriales y conforman los sistemas de partidos, los parlamentos y los gobiernos, y sus posturas ideológicas no pueden reducir su oferta oficial.

Las tendencias recientes en la literatura sobre política de partidos han mostrado cómo los criterios generales y evolutivos de clasificación de la organización de partidos son

inadecuados para enmarcar la complejidad actual de los partidos en las democracias liberales de los países occidentales y más allá (Scarrow 2014; Mazzoleni y Heinisch 2023). Aunque existe una tensión entre los intentos de desarrollar una clasificación general de los partidos basada en modelos o ideologías, cada vez existe más conciencia de que cada partido y sus dinámicas intrapartidistas son peculiares, también en relación con los fuertes avances que se han producido en la recolección de datos (por ejemplo, Döring y Regel 2019). Los partidos políticos de larga tradición pueden referirse a una ideología política prácticamente singular (o a una doctrina), pero la forma en que los distintos miembros del partido expresan y se apropian de las reivindicaciones ideológicas es una cuestión de investigación empírica.

Dado que hay muchas razones para comprometerse con un partido y diferentes intereses a la hora de hacer política (por ejemplo, el activismo de base y las élites de los partidos), no debe darse por sentado cómo y hasta qué punto los partidos políticos comparten el “populismo” (discurso, ideología, etc.). Para captar la ideología de los partidos, ¿debemos tener en cuenta el manifiesto o los discursos del líder o de los diputados del partido? Cada vez hay más interés en clasificar a los partidos como populistas con una perspectiva cuantitativa basada en manifiestos y discursos de los líderes (por ejemplo, Hawkins 2009; Meijers y Zaslove 2020; Di Cocco y Monechi 2022). La principal aportación de esta visión reside en la superación de una de las principales deficiencias de la literatura actual, esto es, la “paradoja de la circularidad”, ya que incluyen a todos los partidos y adoptan un enfoque de gradación. Sin embargo, surgen otros problemas. Cuando los resultados de un análisis comparativo de *big data* parecen contraintuitivos y contradicen claramente corrientes significativas de la literatura –por ejemplo, considerar no populistas a Demócratas de Suecia, Farage y Beppe Grillo (Hawkins y Castanho Silva 2018)–, ¿qué debemos concluir?

Además, ¿cómo se puede tratar la evidencia empírica de un “partido populista” relevante en el sistema de partidos que también forma parte de la coalición gubernamental? Es decir, que los miembros del partido no expresan –y a veces no están de acuerdo– con la misma postura ideológica que el líder o el activista de base. Además, ¿por qué debería circunscribirse el etiquetado del partido populista a definiciones ideológicas o ideologizadas del populismo, obviando los patrones organizativos? Lo que, es más, ¿cómo analizar y conceptualizar un partido convencionalmente no etiquetado como populista encabezado por un líder populista?

4. Un enfoque alternativo

¿Cómo solucionan los académicos los problemas de selección e identificación de los partidos? Debido a la falta de congruencia entre el etiquetado académico y la autodenominación de los partidos, estos suelen verse inmersos en una “paradoja circular”, que intentan solucionar reificando el concepto y eludiendo el papel de los

observadores a la hora de realizar la clasificación de los partidos, el carácter situado de cualquier realidad política y las cuestiones normativas relacionadas con esta. Clasificar y etiquetar a un partido como populista dista mucho de ser un simple acto analítico o pragmático.

Una alternativa es la perspectiva relacional basada en los tipos ideales weberianos. Weber argumenta contra lo que denomina “prejuicio naturalista”, es decir, la creencia de que las construcciones teóricas pueden retratar el “verdadero” contenido y esencia de la realidad histórica y política (1949, 94). Esto es precisamente lo que esperan averiguar los enfoques esencialistas. En esos enfoques, la principal preocupación es encontrar una buena definición del concepto basada en criterios operativos o instrumentales, incluyendo la detección de anomalías, las listas de atributos compartidos y los nuevos partidos que se supone que deben clasificarse en la “familia” populista. En cambio, en un enfoque relacional, el populismo se convierte en resultados contingentes y logros polifacéticos. En este sentido saber si un partido “es” populista no resulta una pregunta tan apropiada, como sí lo son tratar de comprender para quién existe, cuándo, en qué medida y en qué condiciones puede ser llamado así.

Enlazar una perspectiva de relación con el legado de Weber implica, ante todo, una definición ideal-típica. El populismo puede definirse con componentes necesarios y suficientes de una única definición, o con un enfoque basado en una combinación de dimensiones no necesarias y suficientes. Esto permite articular una perspectiva gradual y una que considere la combinación de diferentes definiciones, como lo hace el trabajo de Olivas Osuna (2021). Así, una definición del populismo basada en los partidos podría incluir dimensiones ideológicas, performativas y organizativas capaces de captar la complejidad de estos. Es de recordarse que los partidos políticos se caracterizan por estar conformados por individuos y grupos con diferentes intereses y estrategias moldeadas en sus distintas facetas (Katz y Mair 1993) que incluyen no sólo dimensiones ideológicas. Esto significa apuntar a una apuesta que considere los términos organizativos, considerando la centralización, la desintermediación y el poder personalista (Johannson 2014; Biancalana 2022; Vittori 2021; Van Kessel y Albertazzi 2021).

Al respecto, conviene puntualizar que en el proceso intelectual que los estudiosos utilizan para clasificar a los partidos políticos como populistas, se pueden distinguir analíticamente cuatro momentos: definición del populismo, definición del partido, selección del partido y etiquetaje del partido:

- A. Definir el populismo como un tipo ideal implica desarrollarlo como una construcción teórica que es aproximada y “no puede encontrarse empíricamente en ningún lugar de la realidad” (Weber 1949, 90). Un tipo ideal es una guía para formular hipótesis. El populismo (por ejemplo, como postura ideológica, discurso, estilo, etc.) debe diferenciarse del populismo partidista que podría incluir dimensiones organizativas. Una definición

ideal típica del populismo puede ser más o menos “minimalista”, “híbrida” u “orientada al enfoque”. La definición minimalista más conocida es, la ideológica; la “híbrida”, resulta de una combinación de diferentes definiciones disponibles en la literatura; las “orientadas al enfoque” abordan el populismo en relación con dimensiones como la economía o la cultura. El objetivo no es elaborar una definición “correcta” que trascienda el tiempo y el espacio, sino construir una que sea clara y coherente (Gerring 1999); manteniéndola como provisional y centrada en aspectos concretos de la realidad.

- B. El segundo paso ha de tener en cuenta la definición del partido político como tal o, más exactamente, con una definición típica-ideal de partido político. Para comprender la complejidad de los partidos, los analistas deben asumir que el concepto de “partido populista” no corresponde fielmente con la realidad empírica. Así, desde una perspectiva populista basada en el partido típico-ideal puede abordar de forma fructífera la literatura sobre política de partidos. Por ejemplo, inspirándose en la conceptualización estratégica de Kurt Weyland (2001), un partido populista podría definirse idealmente como un partido carismático, es decir, la organización de partidos centrada en el líder, muy influenciada por la contribución seminal de Angelo Panebianco (1988). Al mismo tiempo, como guía para la investigación empírica, un enfoque de tipo ideal se ocuparía de los partidos concretos que son heterogéneos en cuanto a su organización, construcción de redes, liderazgo (nacional y local), activismo, simpatizantes y votantes.
- C. La selección del partido se trata de un momento específico en el que se identifican (provisionalmente) los partidos únicos. Basándose en características típicas-ideales. La selección debe hacerse según datos cuantitativos y cualitativos y considerando críticamente la complejidad del partido. Los analistas se enfrentan a una disyuntiva: por un lado, seleccionar partidos que parte de la opinión internacional o nacional consideren algo “populistas” o adoptar un enfoque sistémico que analice un sistema de partidos y averigüe hasta qué punto los rasgos populistas son más o menos compartidos por partidos únicos (por ejemplo, Jagers y Walgrave 2007). Hasta cierto punto, esta segunda opción ofrece una forma de solucionar la paradoja de la circularidad. Además, cuando se supone que las posturas populistas están muy repartidas entre los partidos, la segunda estrategia parece ser también una solución lógica desde un punto de vista empírico.
- D. Etiquetar al partido es el momento posterior en el que el partido seleccionado puede clasificarse como populista o como un partido con componentes populistas. En el contexto del creciente uso público y político del populismo como signifiante (es decir, como arma política), debería desarrollarse una perspectiva reflexiva, también en relación con los denominados “partidos no populistas” con los que se enfrentan los “partidos populistas”. Aquí partimos de la base de que el lenguaje científico no

es distinto del etiquetado público en el que los actores políticos y mediáticos son los principales protagonistas. Sin embargo, utilizando una definición típica-ideal de populismo y partidos populistas, se aclara provisionalmente el punto de vista que este trabajo presenta sobre la realidad. Parece mejor no calificar a priori de «populistas» a partidos políticos concretos, sino a facetas del partido político y reconocer que no todos los elementos pueden estar presentes, ni en la misma medida en todos los partidos que manifiestan componentes populistas. En consecuencia, la etiqueta de “partido populista” debería adoptarse provisionalmente y confirmarse por su definición típica-ideal y por cómo ésta es encarnada por el partido entre sus diferentes componentes.

5. Una aproximación conceptual

¿Cuáles son las ventajas de un enfoque de tipo ideal? En primer lugar, contrasta con la creencia de que existe una especie de “esencia” en los partidos populistas. El populismo como etiqueta partidista es una construcción relacional influida por el entorno político y mediático, así como por la definición adoptada por diferentes “escuelas” de pensamiento. Reconocer este hecho permite a los académicos desarrollar una autorreflexión crítica sobre su propio papel en la estigmatización o valorización de los partidos políticos en relación con las luchas políticas. Estas luchas son siempre –al menos en parte– luchas académicas. Las palabras y el lenguaje no son simplemente un medio de comunicación, sino que son inherentes a las luchas y estrategias políticas. La categorización pública de los actores políticos como populistas desempeña un papel en la construcción simbólica de la realidad política y, en consecuencia, de los partidos políticos (Edelman 1977, 23-41).

Un enfoque de tipo ideal podría ser útil para clasificar no sólo a los partidos de la oposición, sino también a los partidos en contextos en los que el discurso o el estilo populista no es puramente una cuestión de partidos de la oposición o marginales, y la etiqueta populista puede utilizarse como arma en la esfera pública. Lo mismo ocurre cuando los partidos mayoritarios son ideológicamente amorfos y tienen un perfil siempre cambiante más allá de las ideologías y estilos de comunicación tradicionales, y los llamados “partidos populistas” logran un fuerte éxito institucional. Cada vez son más las investigaciones que señalan que el populismo también es compartido por partidos de la corriente dominante que adoptan aspectos populistas, aunque rara vez sean etiquetados como populistas (por ejemplo, Rodi 2018). Un enfoque típico-ideal que asume que la realidad prácticamente nunca corresponde con el concepto también es una ventaja para el enfoque gradacional, aunque las versiones actuales, incluidas las que utilizan metodologías “automáticas”, proporcionan una sabiduría reduccionista de los partidos políticos. (por ejemplo, Di Cocco y Monechi 2022).

Hay otra ventaja del enfoque de tipo ideal que tiene que ver con la definición de populista y su uso analítico. A muchos estudiosos les preocupa que no exista un consenso sobre una definición única y universal; en consecuencia, el concepto de

populismo se considera problemático. Con un concepto de populismo como tipo ideal, cada definición se toma como provisional y aproximada. La pluralidad de la definición de populismo es una oportunidad para comprender diferentes facetas de la realidad. Este enfoque parte de la base de que las definiciones de populismo no son mutuamente excluyentes, mientras que dependen de la pregunta de investigación en cuestión (por ejemplo, Ernst et al. 2019; Bobba y Seddone 2022).

Conclusión

Mientras que las controversias actuales sobre el populismo suelen centrarse en qué significa esta noción y cómo se adopta en el análisis empírico, en este artículo se ha debatido una cuestión raramente considerada en la literatura académica, esto es, por qué y cómo se etiqueta a algunos partidos como “populistas”. La cuestión podría parecer irrelevante para la investigación empírica, ya que los enfoques dominantes habituales tienden a evitar debates complicados sobre la selección de un partido y la justificación de la forma en que se le categoriza. Si bien los politólogos suelen estar interesados en analizar el ascenso, el éxito y las consecuencias de los denominados partidos populistas.

En las últimas décadas, algunos partidos concretos –en particular, en los países de Europa Occidental– se han convertido en puntos de referencia, y los estudiosos los reconocen como una oportunidad de investigación precisamente porque han sido denominados como “partidos populistas”. La principal ventaja de evitar el etiquetado como una cuestión central es reducir las anomalías que realcen el populismo como subcampo académico.

Sin embargo, la cuestión de si algunos partidos deben ser denominados como populistas es crucial por razones analíticas, epistemológicas y normativas. Los llamados “partidos populistas” nunca suelen adoptar la etiqueta de “populista” en sus estatutos (y rara vez en el discurso público) para categorizarse a sí mismos. Además, los estudiosos se esfuerzan por resolver la paradoja de la circularidad, es decir, que la selección de los partidos se basa en un criterio que aún no se ha definido con precisión. Las estrategias dominantes tienden a legitimar una selección *a priori* de partidos populistas evitando cualquier verificación empírica en términos de selección y etiquetado.

Estas cuestiones plantean problemas normativos. A menudo, los académicos no son conscientes de que la etiqueta de “partido populista” forma parte de una lucha política. Al producir y difundir este discurso, participan en un proceso de clasificación que es también un arma polémica, especialmente cuando se trata de partidos asociados a cuestiones “candentes” de actualidad que aumentan el dramatismo en la política y los medios de comunicación. Al contribuir en el proceso los académicos tienden a confirmar o cuestionar la legitimidad política de estos actores o su imagen de “enemigo público” (Edelman 1988, 66-69).

Desde un punto de vista analítico, etiquetar a un partido como populista elude a la complejidad de los partidos como organizaciones. Los partidos se caracterizan por los diferentes intereses y estrategias de los activistas, los miembros de la oficina central del partido y los representantes del partido en los cargos públicos, incluido el líder. Para hacer frente a estas deficiencias, el artículo ha propuesto un enfoque crítico basado en tres características. En primer lugar, la distinción entre el populismo y el populismo de partido. El populismo como tipo ideal podría incorporar alguna de las definiciones comunes que la literatura propone, a saber, como discurso, ideología o estrategia. Una definición del populismo basada en los partidos debería tener en cuenta la peculiar complejidad de estos en cuanto a su dinámica intrapartidista, su relación con el sistema de partidos y el gobierno, y las variaciones en el tiempo y el espacio. Esto significa incluir también dimensiones del populismo orientadas a la organización, como el grado de centralización y la personalización del liderazgo (por ejemplo, Johansson 2014; Heinisch y Mazzoleni 2016).

En segundo lugar, este enfoque alternativo implica una selección provisional de «partidos populistas» a través de una visión relacional basada en tipos ideales e inspirado en la perspectiva weberiana. Esto significa que el discurso, la ideología y el estilo se consideran cruciales para la selección de partidos, dependiendo de cómo se defina el tipo ideal. Sólo con investigación empírica será posible saber cómo y en qué medida cada partido corresponde con este. La noción de populismo no puede construirse sin tener en cuenta las dimensiones contextuales que configuran su significado y relevancia. Si la descripción “populista” de un partido no se verifica y se convierte en un objeto seleccionado que se da por supuesto, se limita la capacidad de comprender el fenómeno.

El hecho de seleccionar algunos partidos como “populistas” debe tomarse como un problema de estudio y no como una suposición. La selección de un partido en concreto no implica necesariamente que sea etiquetado como “populista”, ya que los partidos que no son populistas también tienen estrategias, discursos, estilos y/o ideologías populistas. Aunque es difícil asumir que un partido es “populista” o no sin un análisis empírico, también es poco probable que todos los componentes del partido sean coherentes con el discurso o la ideología populista. Al asumir el populismo y los partidos como tipos ideales dentro de un enfoque relacional, el populismo define uno o más componentes de un único partido en lugar de una noción que lo abarque en su conjunto.

Este artículo pretende contribuir a una nueva agenda de investigación que pueda impulsar los estudios sobre populismo y conectar con las recientes corrientes de la literatura sobre los partidos político interesadas en la complejidad de estos actores. El enfoque sugiere también tomar en serio la difusión del populismo. En muchos sistemas democráticos, no es sólo una cuestión de los partidos políticos habitualmente denominados como populistas, sino un fenómeno más amplio, que los caracteriza en cierta medida. En consecuencia, como estudiosos del fenómeno, requerimos desarrollar un marco analítico capaz de hacer visible esta tendencia.

Referencias

- Akkerman, T., De Lange, S. L. and Rooduijn, M. (eds.) (2016). *Radical right-wing populist parties in Western Europe*. London-New York: Routledge.
- Barozet, E. (2008). Populismo regional y estado en Chile. *EIAL - Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe*, 19(2).
- Bevir, M. and Kedar, A. (2008). Concept formation in political science: An anti-naturalist critique of qualitative methodology. *Perspectives on Politics*, 6(3), 503–517.
- Blokker, P. and Anselmi, M. (2020). *Multiple populisms: Italy as democracy's mirror*, London-New York: Routledge.
- Bobba, G. and Seddone, A. (2022). Between the ideological and communicative approaches: Hard and soft populism in France and Italy. *Representation*, 58(1), 49–66.
- Boucek, F. (2009). Rethinking factionalism: Typologies, intra-party dynamics and three faces of factionalism. *Party Politics*, 15(4), 455–485.
- Brown, K. and Mondon, A. (2021). Populism, the media, and the mainstreaming of the far right: The Guardian's coverage of populism as a case study. *Politics*, 41(3), 279–295.
- Casiraghi, M. C. (2021). "You're a populist! No, you are a populist!": The rhetorical analysis of a popular insult in the United Kingdom, 1970–2018. *The British Journal of Politics and International Relations*, 23(4), 555–575.
- Collier, D. and Adcock, R. (1999). Democracy and dichotomies: A pragmatic approach to choices about concepts. *Annual Review of Political Science*, 2, 537–565.
- Dean, J. and Maignushca, B. (2020). Did somebody say populism? Towards a renewal and reorientation of populism studies. *Journal of Political Ideologies*, 25(1), 11–27.
- De Cleen, B., Glynos, J. and Mondon, A. (2018). Critical research on populism: Nine rules of engagement. *Organization*, 25(5), 649–661.
- De la Torre, C. (2019). *Routledge Handbook of Global Populism*. London-New York: Routledge.
- De la Torre, C. and Srisanga T. (2022). *Global populism*. London-New York: Routledge.
- Di Cocco, J. and Monechi, B. (2022). How populist are parties? Measuring degrees of populism in party manifestos using supervised machine learning. *Political Analysis*, 30(3), 311–327.
- Döring, H. and Regel, S. (2019). Party facts: A database of political parties worldwide. *Party Politics*, 25(2), 97–109.

- Edelman, M. (1977). *Political language: Words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ernst, N., Blassnig, S., Engesser, S., Büchel, F. and Esser, F. (2019). Populists prefer social media over talk shows: An analysis of populist messages and stylistic elements across six countries. *Social Media + Society*, 5(1).
- Fuchs, S. (2001). *Against essentialism: A theory of society and culture*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gerring, J. (1999). What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. *Polity*, 31(3), 357–393.
- Glynos, J. and Mondon, A. (2019). The political logic of populist hype: The case of right-wing populism's "meteoric rise" and its relation to the status quo. In: Cossarini, P. and Vallespin, F. (eds.) *Populism and passions*. London–New York: Routledge, 82–101.
- Goertz, G. (2005). *Social science concepts: A user's guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Hawkins, K. A. (2009). Is Chávez populist? Measuring populist discourse in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 42(8), 1040–1067.
- Hawkins, K. A. and Castanho Silva, B. (2018). Textual analysis: Big data approaches. In: Hawkins, K. A., Carlin, R. E., Littvay, L. and Rovira Kaltwasser, C. (eds.) *The ideational approach to populism: Concept, theory, and analysis*. London–New York: Routledge, 27–47.
- Heinisch, R. and Mazzoleni, O. (2016). *Understanding populist party organisation: The radical right in Western Europe*. London: Palgrave.
- Heinisch, R. and Mazzoleni, O. (2021). *Political Populism. Handbook of Concepts, Questions and Strategies of Research*, Baden–Baden. Nomos.
- Hellmann, O. (2011). *Political parties and electoral strategy: The development of party organization in East Asia*. New York. Palgrave Macmillan.
- Hunger, S. and Paxton, F. (2021). What's in a buzzword? A systematic review of the state of populism research in political science. *Political Science Research and Methods*, online first.
- Inglehart, R. and Norris, P. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jagers, J. and Walgrave, S. (2007). Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46(3), 319–345.
- Janda, K. (1980). A comparative analysis of party organization: The United States, Europe, and the World. In: Crotty, W. (eds.) *The party symbol: Readings on political parties*. San Francisco: W. H. Freeman, 339–348.
- Johansson, K. M. (2014). How populist parties organize. PESO Research Report No 2 (2014) School of Social Sciences. Södertörn University.
- Jungar, A.-C. and Jupskås, A. R. (2014). Populist radical right parties in the Nordic region: A new and distinct party family? *Scandinavian Political Studies*, 37(3), 215–238.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1993). The evolution of party organizations in Europe: The three faces of party organization. *American review of politics*, 14, 593–617.
- Katz, R. S. and Mair, P. (2002). The ascendancy of the party in public office: Party organizational change in twentieth-century democracies. In: Gunther, R., Montero, J. R. and Linz, J. J. (eds.) *Political parties: Old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 113–135.
- Kazin, M. (1995). *The populist persuasion*. Ithaca: Cornell University Press.
- Levitsky, S. (2001). An “organised disorganisation”: Informal organisation and the persistence of local party structures in Argentine Peronism. *Journal of Latin American Studies*, 33(1), 29–66.
- Levitsky, S. (2003). Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in a comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mair, P. and Mudde, C. (1998). The party family and its study. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 211–229.
- Mazzoleni, O. and Heinisch, R. (2023). Party change beyond the classical models? The role of agency, context, and democracy. In: Carter, N., Keith, D., Sindre, G. and Vasilopoulou, S. (eds.) *The Routledge handbook of political parties*. London–New York: Routledge, 10–25.
- Meijers, M. J. and Zaslove, A. (2020). Measuring populism in political parties: Appraisal of a new approach. *Comparative Political Studies*, 54(2), 372–407.
- Mudde, C. (1996). The war of the words: The defining of the extreme right party family. *West European Politics*, 19(2), 225–248.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541–563.

- Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Outhwaite, W. (1983). *Concept formation in social science*. London-New York: Routledge.
- Panbianco (1988) *Political parties: Organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, K. (2017). Populism and party politics In: Rovira Kaltwasser, C., Taggart, P., Ochoia Espejo, P. and Ostiguy, P. (eds.) *The Oxford handbook of populism*. Oxford: Oxford University Press, 387–304.
- Rodi, P. (2018). Populist political communication going mainstream? The influence of populist parties on the discursive strategies of mainstream centre-left political parties in Western Europe. In: Diamond, P. (ed.) *The crisis of globalisation: Democracy, capitalism and inequality in the industrialised world*. London: Bloomsbury, 53–72.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.
- Sartori, G. (ed.) (1984). *Social science concepts: A systematic analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Scarrow, S. (2014). *Beyond party members: Changing approaches to partisan mobilization*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Stavrakakis, Y. (2017). How did “populism” become a pejorative concept? And why is this important today? A genealogy of double hermeneutics. *Populismus working paper*, no. 6.
- Van Kessel, S., Albertazzi, D. (2021). Right-Wing Populist Party Organisation Across Europe: The Survival of the Mass-Party? Conclusion to the Thematic Issue. *Politics and Governance*, Vol 9(4), 365–370.
- Venturelli, G. (2024). Are there populist parties in Brazil? An analysis of Election manifestos (2010–2022). *Party Politics*.
- Vittori, D. (2020). The impact of populism on party organization? A study of four Southern European populist parties. *European Politics and Society*. 21(1), 53–71.
- Weber, M. (1949). *The methodology of social sciences*. Glencoe: Free Press.

Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1–22.

Weyland, K. (2021). How populism corrodes Latin American parties. *Journal of Democracy*, 32(4), 42–55.

Enviado: 23 de octubre de 2024

Aceptado: 12 de diciembre de 2024

LA DESFIGURACIÓN DEMOCRÁTICA ITALIANA ENTRE EL MULTIPOLULISMO Y LA DESPOLITIZACIÓN

Manuel Anselmi¹

manuel.anselmi@unibg.it

Universidad de B'rrgamo, B'rrgamo, Italia.

Melissa Mongiardo²

melissa.mongiardo@unitus.it

Universidad de la Tuscia, Viterbo, Italia.

En los últimos treinta años la democracia italiana ha sufrido una profunda desfiguración, debida a dos macrodinámicas: la transformación multipopulista y la despolitización. En este artículo pretendemos describirlas, tratando de explicar cómo se han impuesto a lo largo del tiempo, dando lugar a múltiples actores que han transformado la política italiana en clave directa y desintermediada. La serie de sujetos populistas no sólo ha cambiado la vida política en Italia, sino también la mentalidad democrática del país y la relación entre sociedad e instituciones. Todos los momentos de la vida política del país y de la sociedad están ahora desprovistos de sus connotaciones fundamentales. Este fenómeno se denomina despolitización y ha contribuido decisivamente a la desconfiguración democrática del país. La sociedad política italiana ha perdido muchas de las características políticas fundamentales de la democracia representativa clásica. En este artículo se investiga la despolitización a través del análisis de las campañas electorales de 2018 y de 2022.

Palabras claves: *multipopulismo, Democracia, Berlusconi, despolitización, Lega Nord*

¹ Es investigador (Sociología Política) en la Universidad de B'rrgamo. Doctor en Ciencias sociales por University of Cassino and Southern Lazio, Italia. Sus áreas de investigación son las ideologías políticas, teorías del populismo, populismo penal, política latinoamericana, en particular el Bolivarianismo Revolucionario.

² Es investigadora en Sociología en la Università degli Studi Tuscia. Tiene un doctorado en Comunicación, Investigación Social y Marketing. Sus intereses de investigación se inscriben en el campo de la sociología.

THE ITALIAN DEMOCRATIC DISFIGUREMENT BETWEEN MULTIPOPULISM AND DEPOLITICIZATION

Over the past thirty years, Italian democracy has undergone a profound disfiguration due to two major dynamics: multipopulist transformation and depoliticization. In this article, we aim to describe them, seeking to explain how they have taken hold over time, giving rise to multiple actors that have transformed Italian politics into a direct and unmediated form. The series of populist actors has not only changed political life in Italy but also the democratic mindset of the country and the relationship between society and institutions. Every moment of the country's political and societal life is now stripped of its fundamental connotations. This phenomenon is called depoliticization and has decisively contributed to the democratic disfiguration of the country. Italian political society has lost many of the fundamental political characteristics of classical representative democracy. This article investigates depoliticization through the analysis of the 2018 and 2022 electoral campaigns.

Keywords: *mutipopulism, Democracy, Berlusconi, depoliticization, Lega Nord*

Introducción

En este artículo pretendemos explicar la desfiguración de la democracia italiana a la luz de las dos principales dinámicas que la afectan: el multipopulismo y la despolitización (Anselmi y De Nardis, 2018). En particular, traeremos el caso de las elecciones de 2018 y 2022.

La definición de desfiguración democrática que tendremos en cuenta es la de Nadia Urbinati, según la cual una democracia desfigurada es aquella que pierde su funcionamiento democrático debido a derivas democonsensuales (Urbinati, 2014). La desfiguración democrática es una dinámica profunda de debilitamiento del funcionamiento democrático que conduce a una pérdida de las características fundamentales de la democracia. En el caso italiano, este fenómeno es el resultado de un proceso complejo y multifactorial debido al giro populista del sistema político.

El multipopulismo es en realidad un cambio de paradigma no solo para el sistema político, sino también para la sociedad italiana, en el que, como explicaremos, se produce una profunda transformación funcional de la relación entre la sociedad política y la sociedad civil. Este largo proceso se debe principalmente al giro populista italiano que tuvo lugar en la transición de la Primera a la Segunda República, durante el período comprendido entre finales de los años ochenta y la actualidad. A diferencia de otros sistemas políticos que han visto el ascenso de una fuerza política populista frente a muchas otras fuerzas políticas no populistas, en Italia, durante un periodo de veinte años, ha habido en cambio varias fuerzas populistas en competencia: la primera Liga Norte, Forza Italia de Berlusconi, el Movimiento Cinco Estrellas, la segunda Liga Norte y Fratelli d'Italia. A ello se añade la experiencia de Renzi al frente del Partido Democrático, que ha tenido fuertes connotaciones populistas.

Además del populismo, la otra macrodinámica en la raíz de la desfiguración democrática de Italia ha sido el largo proceso de despolitización. Un largo periodo en el que la política partitocrática, formada por organizaciones de partidos fuertes e ideologías fuertes, ha sido sustituida por la política pop, táctica, personalizada y formada por ideologías débiles. La política se hizo cada vez más directa, es decir, la relación entre políticos y ciudadanos se hizo directa. En nuestro análisis de las campañas electorales de 2018 y 2022, mostraremos cómo la despolitización es un fenómeno maduro y avanzado de la desfiguración democrática del sistema italiano.

En la primera parte del artículo, explicaremos el fenómeno del multipopulismo italiano y cómo ha producido un cambio paradigmático en el sistema político y la sociedad italianos. En la segunda parte, por otra parte, haciendo referencia a algunas investigaciones empíricas sobre las campañas electorales de 2018 y 2022, explicaremos el fenómeno de la despolitización que es el resultado del giro populista y también una de las causas del proceso de desconfiguración.

1. El multipopulismo italiano

El populismo es un componente de las democracias contemporáneas, no solo en el mundo occidental sino también a nivel global. Carlos de La Torre ha defendido recientemente un populismo global que involucra a las democracias del Norte y del Sur, tanto a las más estables como a las menos democratizadas (De La Torre 2018). En Italia, este fenómeno es particularmente llamativo, pero casi en todas partes las clases políticas han identificado una salida a la crisis llamando, a veces incluso a través de medidas específicas (por ejemplo, leyes electorales), a una personalización radical de la política que, si bien por un lado no puede confundirse con el populismo, por el otro es sin duda una de sus principales premisas.

Esto se debe a que no hay fenómeno populista que no se base en la capacidad de un líder carismático para transmitir, a través de modalidades retóricas específicas, el mensaje populista.

Nuestro intento es, por tanto, proponer una clave interpretativa del giro italiano hacia el populismo en un contexto de multipopulismo. Intentaremos, por tanto, analizar los principales fenómenos populistas que han animado la política italiana como variantes de un mismo esquema cuyo punto común reside en la matriz cívica compartida. Nuestra tesis hermenéutica se basa, de hecho, en el hecho de que el patrón del multipopulismo en Italia ha sido determinado por una sucesión de variantes populistas que tienen un solo factor en común: la pertenencia a la sociedad civil y, en consecuencia, una marcada inclinación antipolítica.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, en Italia se estableció un complejo sistema de representación política y social, constituido por una fuerte partitocracia, sindicatos muy arraigados y una constelación de asociaciones de diferentes orientaciones ideológicas. Todo ello caracterizó a la sociedad italiana como una “sociedad política” porque estaba fuertemente basada en la mediación política.

Con el cambio de rumbo de 1992 muchos de los dispositivos de mediación social y política perdieron su función, dejando un vacío de representación, pero al mismo tiempo sentando las bases para nuevas formas de representación más directa, personalizada y populista (Urbinati y Ragazzoni 2016).

Mientras que en la mayoría de los casos, desde Perón en Argentina hasta Chávez en Venezuela, las fuerzas populistas aparecen como los únicos sujetos en un contexto donde las otras fuerzas en la oposición no son populistas, en Italia hemos sido testigos del surgimiento de varias fuerzas populistas en competencia: desde la Liga Norte, a Forza Italia, al Movimiento 5 Estrellas hasta la transformación populista media del Partido Demócrata bajo el liderazgo de Matteo Renzi.

El primer caso de populismo italiano, que inauguró el multipopulismo italiano, fue la Liga Norte a finales de los años 1980. La Liga Norte es un caso muy especial en

el panorama internacional del populismo, porque es quizás el único movimiento que, en el espacio de unos treinta años, ha pasado de ser un movimiento populista etnoregionalista a uno de derecha lepenista.

El nacimiento de la Lega Nord a finales de los años 80 fue una novedad en la escena política italiana, aunque, en el contexto europeo, se inscribió en la ola de fuerzas populistas en la que se cuentan la experiencia política de Haider en Austria y el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen en Francia (Mudde 2012). La primera Lega Nord se caracterizó por un marcado etnoregionalismo, orientado a promover la “Cuestión del Norte” en el debate italiano (Diamanti 1996; 2013). Surgió después de la experiencia de las Ligas Autónomas y supo interpretar el creciente resentimiento que la sociedad civil que vivía en las regiones más industrializadas de Italia comenzaba a expresar con el debilitamiento de los partidos tradicionales que, durante décadas, habían desempeñado un papel de mediación y representación política, como la Democracia Cristiana, el Partido Comunista y el Partido Socialista.

El liderazgo de Umberto Bossi fue decisivo. Determinó la casi desaparición de las otras ligas y puso en marcha una estrategia ganadora para todo el Norte basada en la promoción de un etnoregionalismo antiestatalista, orientado polémicamente contra el gobierno central, con una retórica que señalaba al gobierno nacional como la principal causa de la crisis social y económica. El eslogan “Roma ladrona!” (¡Roma ladrona!) era emblemático de esto. El estilo de liderazgo de Bossi constituyó una ruptura con el estilo de liderazgo generalizado en toda la llamada Primera República. De hecho, hasta entonces los políticos habían recurrido a un registro comunicativo destinado a marcar la diferencia entre gobernantes y gobernados, utilizando un lenguaje a menudo difícilmente comprensible para las clases populares y destinado a enfatizar su pertenencia a una élite. Con Bossi se impuso un nuevo lenguaje. Este estilo comunicativo era simple, a menudo utilizando dialecto y lenguaje soez. La estrategia de comunicación de Bossi se basó, por tanto, en una forma de identificación directa entre él y su comunidad política, demostrando el carácter popular y regional de su movimiento (Dematteo 2011).

En esta primera fase, el objetivo político de la Lega era crear un movimiento interclasista en el norte cuyos objetivos polémicos eran la inmigración, la corrupción del Estado italiano, el anticeutralismo y el antimeridionalismo. En línea con los neopopulismos europeos de ese período en Europa, la Lega Nord ha logrado transformar un fenómeno de protesta local en un actor político identitario enfrentado a los adversarios del establishment y la partidocracia, a los que se considera responsables de la crisis social y política general (Mény y Surel 2001; Taguieff 2004).

Durante los últimos diez años, el esquema populista de la Liga comenzó a prevalecer sobre el etnoregionalista y se desarrolló dentro del movimiento un esquema comunitario anti-establishment, independiente de los temas localistas, antimeridionalistas y anticentralistas. La retórica de la Liga Norte se movió en la dirección de un frente amplio cuyos objetivos polémicos eran Europa, la globalización y sobre todo el flujo

migratorio. La larga experiencia en gobiernos nacionales influyó en este nuevo enfoque, que sería decisivo para el cambio introducido por el nuevo líder Matteo Salvini en los años siguientes.

La entrada en escena de Silvio Berlusconi en enero de 1994 abrió una nueva fase en el cambio de dirección populista en el sistema político italiano. Desde un punto de vista analítico, el berlusconismo como actor político está indirectamente vinculado a la experiencia de la Liga Norte. Obviamente no en términos de emulación real, pero Forza Italia puede considerarse la variante mediática a escala nacional del sentimiento antipolítico nacido del colapso del viejo sistema de partidos. Los métodos de obtención de aprobación implementados por Berlusconi son en gran medida un refinamiento y adaptación de los métodos anticipados por Bossi y su movimiento unos años antes, en una clave estilística, sin embargo, dominada por la novedad del registro televisivo y el marketing corporativo aplicado a la política. El berlusconismo puede considerarse la segunda fase del populismo italiano en la que ha estallado con fuerza el proceso de desintermediación social y la crisis de la política de partidos.

Desde sus inicios, el berlusconismo se ha manifestado como un telepopulismo, según la famosa definición de Taguieff (2004), es decir, una subjetividad política fundada en una relación directa entre líder y pueblo basada principalmente en el medio televisivo.

De hecho, el primer discurso público que anunció la famosa “bajada al campo” de Silvio Berlusconi fue un llamamiento directo a la ciudadanía italiana, con un mensaje grabado en vídeo y emitido simultáneamente en sus canales de televisión. Berlusconi se presentó al público de manera persuasiva pero artificial. El objetivo era proyectar una imagen de sí mismo como sujeto procedente de la sociedad civil y no de la política, la imagen de un extraño en la esfera de la política. Este sistema de comunicación directa basado en la difusión televisiva se estructuró en los primeros meses de la campaña electoral de 1994 y permaneció activo durante más de veinte años.

Berlusconi, por primera vez en la historia italiana, recurrió a un uso masivo de estrategias publicitarias y de marketing en política, aplicando la lógica del posicionamiento de la imagen, de la presencia simbólica y de la motivación de los seguidores, propias de las estrategias comerciales, para encarnar una especie de “populismo desde arriba” (McCarthy 1995).

La tercera fase del multipopulismo está representada por el Movimiento 5 Estrellas. La aparición de este movimiento político populista es una novedad en la escena política italiana, pero también una novedad cualitativa para las formas de populismo conocidas hasta ahora. La centralidad de la red en la estructuración del movimiento y de las formas de socialización política de los activistas es única en la escena internacional (Corbetta 2013).

El movimiento de su aparición entre los años 2006 y 2008. Situado específicamente en el giro populista italiano, el M5S es la variante más sofisticada del multipopulismo italiano, ya que se creó en oposición a otras formas de populismo y en oposición al sistema político clásico contra el que se enfrentaron los neopopulismos anteriores. Sin embargo, el M5S comparte algunos temas con otras formas de populismo: la aversión a la política de partidos; un sentimiento anti-establishment, que se expresa específicamente en la retórica contra la “casta”; la exaltación antipolítica de todo lo que es sociedad civil; un marcado antieuropeísmo, contra la austeridad y la dominación alemana. El M5S es uno de los primeros movimientos que propuso el abandono del euro y la salida de la Unión Europea (Biorcio 2015).

Al estudiar el origen de este movimiento no se pueden ignorar las características de su fundador y líder: Beppe Grillo, un conocido cómico televisivo que había abandonado la televisión debido a sus conflictos con la clase política, y optó por trabajar en el teatro. Comenzó con un programa de campaña en el que era el “megáfono” de escándalos sociales y económicos hasta entonces desconocidos para el público. Decisiva para el nacimiento de un verdadero movimiento político fue la creación del sitio web, donde Grillo encontró una manera de difundir sus denuncias a la audiencia internet, pero sobre todo el encuentro con Gianroberto Casaleggio, experto en marketing e internet, que llevó a una aceleración del éxito mediático a través de las redes sociales. En 2005, en paralelo al sitio, nació el proyecto Meet Up, inspirado en la campaña electoral estadounidense llevada a cabo por Howard Dean. Los Meet Ups son plataformas de discusión, similares a una red social, capaces de crear grupos temáticos. En toda Italia se han creado diversos Meet Ups que sustituyen a los antiguos lugares de encuentro sobre el terreno y se han convertido en un instrumento útil de socialización política para los activistas, en los que se tratan cuestiones políticas y sociales locales y nacionales.

La experiencia de Grillo, como cómico fundador de un movimiento político, recordó la experiencia francesa anterior de Coluche, el cómico parisino que, en los años ochenta, decidió participar en las elecciones presidenciales, consiguiendo el apoyo de intelectuales famosos y captando porcentajes superiores al 20% en las encuestas. Coluche renunció a su candidatura, instando a sus partidarios a votar por Mitterrand, debido a las numerosas tensiones suscitadas, pero sobre todo después del asesinato de uno de sus colaboradores cercanos (que luego resultó ser un crimen pasional).

Otra innovación estructural representada por el M5S es la configuración de partido-movimiento. De hecho, a diferencia de la evolución clásica de movimiento a institución, el M5S ha mantenido hasta ahora una estructura híbrida, donde muchos elementos del movimiento permanecen a pesar de la experiencia de gobierno y de parlamento. Esta nueva configuración también es posible debido a la sustitución de una organización partidaria rígida y de sistemas de representación interna por una configuración basada en una relación directa entre la base y el líder.

El liderazgo de Renzi en el Partido Demócrata representa la última variante del esquema populista del que estamos tratando de dar una interpretación unificada en la lectura del cambio de dirección italiano. Somos conscientes de que en el panorama de las tipologías del multipopulismo italiano ésta es probablemente la menos claramente populista. Sin embargo, se trata de una tipología que se explica de manera funcional respecto a otros populismos existentes y más marcadamente evidentes. La opción Renzi llega como un populismo desde arriba, fuertemente ligado tanto al establishment del Partido Demócrata como a la economía financiera italiana. Sin embargo, ha utilizado un estilo de comunicación altamente populista para ganar apoyos, a través de procedimientos directos, desintermediarios, basados en la persona del líder y en clara oposición a las modalidades de comunicación de la vieja política de partidos. La característica principal del estilo populista de Renzi, que lo distingue de los demás, es su fuerte institucionalidad. En este sentido, anticipó el estilo de Emmanuel Macron en Francia. Renzi, expresidente de la provincia de Florencia y luego alcalde de la ciudad de Florencia, es un político profesional que, desde muy joven, fue miembro del Partido Popular Italiano (uno de los partidos nacidos de las cenizas de la Democracia Cristiana) y finalmente del Partido Demócrata. En 2010 promovió una conferencia que lanzaba un movimiento de renovación de la élite de su partido, resumido en el lema “desguace”.

El movimiento de Renzi logró una gran resonancia nacional porque se basó en dos aspectos: el énfasis en la novedad (la división viejo/nuevo) y una inteligente estrategia de marketing político. En comparación con otras formas de populismo, el de Renzi es una reacción a la difusión de los neopopulismos anti-establishment de la Liga Norte y del M5S, y también contra el populismo de Berlusconi, del que sin embargo toma prestados muchos rasgos estilísticos, siendo un populismo institucional, es decir, desde arriba.

La última fase del multipopulismo italiano es representada por la transformación de la Liga Norte de la fuerza etno-populista a nacional-populista con Salvini y el sucesivo triunfo del partido de los Fratelli di Italia. Los escándalos de corrupción que involucraron a su familia y a gran parte de la dirigencia del partido en 2012 aceleraron el cambio. La continuación de las investigaciones llevó a la dimisión de Umberto Bossi como secretario general del partido y a la llegada al poder de Matteo Salvini en diciembre de 2013, después del breve interludio de Roberto Maroni. Desde los primeros días de su mandato, Salvini ha expresado una nueva línea basada en los valores nacional-populistas del Frente Nacional de Marie Le Pen, donde los temas xenófobos y anti-UE se vuelven centrales, mientras que los temas independentistas y federalistas se atenúan casi por completo. También en el plano simbólico, la oposición a Roma ha sido reemplazada por la oposición a Bruselas, con la visión de promover una Europa alternativa de la gente común (Biorcio 2015). En un contexto de crisis económica y malestar social general, este nuevo rumbo de la Liga ha demostrado ser rentable. De hecho, en la selecciones políticas de 2018 el partido de Salvini logró su máximo histórico obteniendo el 17,62% de los votos y convirtiéndose

en partido de gobierno en una alianza sin precedentes con el Movimiento Cinco Estrellas.

Después de dos experiencias de gobierno, la Liga de Salvini, llamada así porque es una liga nacional y ya no la Liga del Norte como era originalmente, comenzó de nuevo un rápido declive y vio el ascenso del partido de derecha Fratelli d'Italia, que expresaba con mayores fuerzas el esquema nacional-populista, combinándolo con raíces posfascistas.

El actual gobierno representa la fase avanzada y final del sistema multipopulista, en el que el esquema nacional populista se asocia a una nueva doctrina de derecha, conservadora pero a la vez liberal en cuestiones económicas, ambigua en el contexto internacional, por lo que porque al mismo tiempo es proeuropeo pero también soberanista, nacionalista pero también proamericano y pro-OTAN.

2. La despolitización y las campañas electorales de 2018 y 2022

Cuando hablamos de despolitización nos referimos a las transformaciones de la acción pública y a la dinámica de la gobernanza en la era neoliberal. En muchos aspectos, la despolitización y el neoliberalismo son dos conceptos que a menudo se superponen. Obviamente, aquí no podemos apoyar la tesis de que el populismo es la consecuencia de la despolitización. Sería una suposición falsa, también porque el populismo en sus variantes es un fenómeno antiguo que históricamente precede al neoliberalismo. Afirmamos, en cambio, que la crisis de las ideologías clásicas, la despolitización (o neoliberalismo) y la crisis económica (y, por lo tanto, el malestar social) producen juntas una mezcla que intensifica la distancia entre la sociedad civil y las clases políticas y el desarrollo de un sentimiento antipolítico por parte de la sociedad que es el ingrediente social fundamental de todo fenómeno populista.

La despolitización consiste también en la desintermediación política y en una configuración directa de la relación entre políticos y ciudadanos. En este sentido, las campañas electorales de 2018 y 2022, que analizaremos, son emblemáticas.

Desapego, desafecho y desencanto son tres palabras que connotan la relación entre los votantes y la política en Italia. Una relación que se ha ido deteriorando progresivamente y que está empujando a dirigentes y partidos a buscar nuevas formas de visibilidad, diálogo e interacción con el electorado. Para los líderes, el proceso de renegociación de esta relación ha desembocado en estrategias de personalización política que han contribuido a acortar distancias y reducir la brecha con los votantes. Por el contrario, para los partidos el camino parece ser más problemático, hasta el punto de que incluso en los propios símbolos electorales es cada vez más frecuente el nombre del líder que, incluso durante la campaña electoral, impulsa el consenso entre los partidos promocionándose a sí mismo. Estamos hablando, por tanto, de

una progresiva pérdida de centralidad de fuerzas políticas que van desapareciendo progresivamente del imaginario colectivo pero que, por su propia naturaleza, son necesarias para el funcionamiento de la democracia. En este escenario, es bueno tomar en consideración cómo el declive de las ideologías tradicionales ha dado paso a formas ideológicas sutiles (Mudde, Kaltwasser, 2017), protagonistas de un entorno social altamente despolitizado, que devalúa la dimensión de la participación colectiva en favor de una actitud más individualista. Paralelamente, la desarticulación de la relación entre partidos, ideologías y clases sociales ha dado lugar a formas ideológicas híbridas que, aunque desprovistas de sus funciones originales, todavía son capaces de traducirse en sistemas de símbolos capaces de orientar la acción de los individuos, para producir identidad y ordenan la realidad social (Geertz, 1973).

En una fase política histórica caracterizada por una desestructuración de las formas de participación electoral y por el agravamiento de una progresiva desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones políticas propias de las democracias maduras (Manin, 2010), las consideraciones sobre la despolitización contenidas en esta contribución nuestra, parten de un estudio realizado sobre las estrategias de construcción de consenso electoral de los partidos políticos italianos en las elecciones políticas (Mongiardo, 2022).

Nuestro análisis parte de la hipótesis de que los partidos políticos consideran la comunicación a través de plataformas digitales como un recurso organizativo para el consenso, capaz de acortar la distancia con el electorado y suplir la incapacidad de movilizar a militantes y votantes en la dimensión offline. Pero en un contexto caracterizado por una profunda desestructuración de la política, ¿han podido realmente los partidos políticos italianos aprovechar las oportunidades tecnológicas que ofrece Internet para adquirir mayor visibilidad?

Queriendo operar de manera comparativa para observar posibles elementos de continuidad, discontinuidad y cambio entre las acciones de las fuerzas políticas, el análisis se centró en las elecciones políticas de 2018 y 2022, tomando en consideración únicamente los partidos presentes en ambas competencias. que han superado el umbral establecido por el actual sistema electoral: Forza Italia, Fratelli d'Italia, Lega - Salvini Premier, Movimiento 5 Estrellas, Partido Demócrata. Un elemento determinante que regula ambas elecciones es la ausencia de reembolsos electorales y de financiación pública de los partidos, lo que, provocando una drástica reducción de los fondos disponibles para la política, empuja a las fuerzas políticas a reorganizarse sobre la misma base reticular que caracteriza la estructura social y los flujos de información y comunicación entre individuos (Castells, 2009). Se trata de una dimensión estructural en la que la unión entre internet -como infraestructura organizativa- y la política se vuelve progresivamente más estrecha, convirtiéndose las tecnologías digitales en recursos esenciales para organizar el consenso, promover la participación política y llegar al electorado (Cepernich, 2017). De hecho, por lo tanto, la red representa la herramienta democráticamente disponible para la política a través de la cual compensar la contracción de los recursos económicos y la ausencia de estructuras

partidistas capaces de movilizar a los votantes, lo que permite un diálogo directo con un electorado fluido, volátil y descontento. En este contexto, considerando el papel decisivo que desempeñan las redes sociales, se investigaron las estrategias de construcción de consenso de los partidos políticos durante la campaña electoral a partir de su comunicación a través de la plataforma Facebook, la red social más generalista y dominante. Operativamente, para ambas vueltas electorales se tuvieron en cuenta todos los contenidos publicados por los cinco partidos analizados en las cuatro semanas de campaña electoral previas a la votación. Haciendo énfasis en el aspecto metodológico del trabajo, los datos recolectados durante el monitoreo fueron procesados probando las herramientas de la llamada ciencia social computacional (Edelmann, Wolff, Montagne, Bail, 2020).

Con el advenimiento de la democracia pública (Manin, 2010) los partidos se han personalizado progresivamente según el líder, la ideología y la identidad política han dado paso a la confianza, la militancia y la organización territorial de los partidos han sido progresivamente sustituidas por la comunicación que ha superado a la supremacía de la política. En este escenario, las fuerzas políticas avanzan hacia un debilitamiento significativo, donde el espacio de representación coincide con el intercambio directo entre líderes y opinión pública y los electores se convierten en espectadores del escenario político representado por los medios de comunicación. En esta dimensión no hay distinción entre las fases de campaña y de gobierno que se alternan sin fisuras en un contexto de campaña electoral permanente en el que la acción política es legitimada por el consenso del público y no por el de los votantes (Blumenthal, 1982). Este contexto se caracteriza por una creciente fluidez del sistema político y del electorado, por partidos caracterizados por una organización ligera en la que la representación se subcontrata a la personalización del líder y el espacio de acción política está representado por el espacio mediatizado caracterizado por la abundancia y velocidad de comunicación omnipresente hasta el punto de regular la vida social de los individuos, evolucionando constantemente e hibridando viejos y nuevos medios que colaboran en la construcción de un nuevo entorno mediático (Chadwick, 2013).

Así, la sociedad se ha ido reorganizando progresivamente sobre la base de una estructura reticular, dando lugar a la llamada sociedad en red, en la que los procesos de digitalización y mediatización de la esfera pública son centrales para definir las dimensiones del capitalismo informacional (Castells, 2009). Este escenario ha provocado un cambio de comportamiento social que ve a los individuos dar lugar a fenómenos de autocomunicación de masas y a individualidades conectadas a una serie de redes fluidas, cada vez más desvinculadas de la clase social de referencia y que remiten a fenómenos de comunicación en red. individualismo, que regulan la vida de las personas (Rainie, Wellman, 2014).

Esta nueva estructura que sitúa en el centro el concepto de red como lugar e instrumento para la nueva definición de todos los ámbitos de la sociedad afecta también al ámbito de la política que, según la lógica de las formas sociales de la red, se convierte

en política en red. (Cepernich, 2017) remodelándose así a partir del paradigma de las redes de medios. Con la creciente omnipresencia de los medios de comunicación en la escena política, la ruptura del vínculo de confianza entre los partidos y la sociedad, la desaparición del valor de la participación política y la centralidad de las fuerzas políticas tradicionales, el espacio de la política mediatizada se ha convertido en un escenario en el que Los partidos compiten sin un determinado electorado de referencia y los líderes sin partidos que los respalden. Un ámbito regulado por el papel de la comunicación, el marketing y la difusión de las redes sociales, que representan los verdaderos lugares de discusión y participación política, involucrando directamente al elector, ahora usuario, protagonista de dinámicas de ciudadanía en línea que se amplían y reorganizan a partir de formas de ciudadanía individual. la participación es baja (Ceccarini, 2015). La relación entre innovación tecnológica y sistema político conduce a la formación de partidos como organizaciones posburocráticas donde la socialización política, superada la burocracia de los partidos, es prerrogativa de los medios de comunicación que, al interactuar directamente con los votantes, reemplazan progresivamente a los medios de comunicación. los propios partidos (Mancini, 2015).

Los partidos posburocráticos se caracterizan por la flexibilidad, que se traduce en una alta capacidad de adaptación a diferentes contextos, y por la informalidad, donde en ausencia de una organización burocrática el proceso de toma de decisiones no se desarrolla según cánones preestablecidos. Se trata de organizaciones ligeras que actúan en un contexto de pluralismo renovado, ya no articulado sobre la base de partidos políticos, sino posburocrático y caracterizado por la proliferación de información transmitida por los medios de comunicación y producida y disfrutada por igual por políticos e individuos (Bimber, 2003). El arraigo de las redes sociales -que amplifican el pluralismo posburocrático, la sobreabundancia de información y la posibilidad de interacción entre usuarios- hace que éstas se conviertan en el lugar privilegiado del debate político, permitiendo una horizontalidad de la participación política al relacionar a los “militantes” independientemente de su ubicación geográfica. Con la llegada de Internet, la forma de partido, en su significado tradicional, se vuelve redundante (Mancini, 2015). Se trata, por tanto, de partidos que ven en los nuevos medios digitales una herramienta central para los fines de comunicación y participación política, ahora unidos por un binomio insoluble (Moscú, 2006), donde las redes sociales, en particular, regulan las formas de comunicación. participación en línea con el cambio social y político (Mosca, Vaccari, 2011) y, como en el caso del llamado partido de plataforma (Gerbaudo, 2018), son el modelo subyacente para estructurar, internalizando la naturaleza de la sociedad en la que opera. Para este tipo de partidos, «el término plataforma obviamente no se refiere a la plataforma programática (...) sino a la plataforma digital, término que se ha vuelto actual para describir una nueva serie de servicios en línea (...).

La plataforma parte (...) integra en su funcionamiento una serie de plataformas en línea a partir de redes sociales como Facebook y Twitter, para la comunicación

externa, y diversos servicios de mensajería instantánea como WhatsApp y Telegram para la comunicación interna. En segundo lugar, son partidos de plataforma porque ellos mismos desarrollan plataformas dedicadas a la discusión y la votación” (Ibíd., págs. 12-14). Los votantes ya no son espectadores pasivos del espectáculo político, sino que actúan activamente en su dinámica comunicativa. Es gracias al papel estratégico que juega internet que empezamos a hablar de democracia híbrida (Diamanti, 2014), es decir, una fase en la que la política también utiliza cada vez más internet y las redes sociales como canales de comunicación y participación.

La democracia híbrida se caracteriza por una campaña electoral posmoderna permanente (Norris, 2000): por el carácter exclusivamente electoral y propagandístico de la política, por el marketing político, por la prevalencia de la opinión pública sobre la política en detrimento de la política misma, por el uso de la Internet y por un electorado más fluido y volátil, así como por la abundancia de información (Bimber, 2003). Es aquí, en la sociedad red caracterizada por el individualismo en red, donde la campaña electoral posmoderna da paso a la campaña digital «la forma asumida por la campaña electoral en el paradigma de la política en red» (Cepernich, 2017, p. 53). Esta es una campaña permanente; que se centra en plataformas digitales y lógica de red; dirigido a un electorado extremadamente cambiante, desideologizado y mayoritariamente orientado al consenso sobre cuestiones individuales; caracterizado por estrategias de personalización, microtargeting, individualización de contenidos.

Una política, por tanto, en sintonía con la evolución del sistema social mediatizado, que explota la red y su estructura, consciente de que en un contexto digitalizado, la organización es preparatoria de la comunicación. Independientemente del uso de Internet y las redes sociales como meras herramientas de propaganda electoral, por un lado, la red es la herramienta para aumentar el apoyo al propio candidato/partido y para construir una red de partidarios y “militantes” a su alrededor, por el otro por otro, crear verdaderas infraestructuras digitales para la recogida de afiliados y para la construcción de bases de datos de simpatizantes, financieros, interesados y votantes. El protagonista de estas campañas es, por tanto, el partido posburocrático que se mueve en una dimensión «de volatilidad motivada muy a menudo por un déficit de confianza en las instituciones públicas, y en los partidos en particular, que empuja, más que en otros contextos, hacia la experimentación de nuevas formas de participación” (Mancini, 2015, p. 128). Tiene una estructura ultraligera, flexible y permeable a las influencias externas, pero aún así es necesaria para agregar los intereses y la voluntad de los votantes, de otro modo sin representación, así como para desarrollar líneas de acción políticas y seleccionar a la clase dominante.

A pesar de ser estructuralmente frágiles y ya no estar firmemente anclados a la sociedad, las formas partidarias siguen desempeñando un papel esencial para el funcionamiento del Estado y las instituciones políticas: si los partidos fracasaran, la democracia fracasaría (Mair, 2016). Con la llegada de las redes sociales, los partidos y la política en general están entrando en una fase completamente nueva. Es en el nuevo ecosistema digital, teatro de fenómenos cada vez más acentuados de

personalización de la política que sitúan a los líderes en una posición de liderazgo frente a los partidos, donde estos últimos adoptan una actitud adaptativa al contexto, midiéndose con una nueva dimensión y con la doble objetivo de innovar y fortalecer la relación con el electorado (Roncarolo, 2021).

Esto sucede en un entorno mediático híbrido donde la comunicación fluye, los actores sociales y los medios antiguos y nuevos se mezclan (Chadwick, 2013). Es dentro de este ecosistema digital donde la relación entre el sistema político, el sistema mediático y los ciudadanos se caracteriza por un mayor dinamismo y una tendencia más horizontal. En este escenario, la llegada de las redes sociales y las plataformas digitales ha tenido un impacto importante en relación con la naturaleza cambiante de la participación política: «en este nuevo entorno, el compromiso y el interés político offline ya no se distinguen claramente del ‘online’ (...). Hoy en día, el ciudadano usuario de Internet tiene una amplia gama de oportunidades tecnológicas para seguir, interactuar e intervenir en la política y los políticos, involucrando también a grupos de ciudadanos que de otro modo estarían aislados de la discusión pública” (Mazzoleni, Bracciale, 2019, p. 27).

En una dimensión en la que el debate político ha pasado progresivamente de la dimensión offline a la esfera híbrida mediatizada, las redes sociales son el punto de apoyo de las campañas híbridas y la herramienta que permite interconectar el sistema mediático tradicional, los ciudadanos, la política y el espacio real (Bracelet, Cepernich, 2018). Las plataformas desempeñan, por tanto, un papel decisivo a la hora de ofrecer a los actores políticos las herramientas para dar lugar a campañas electorales digitales, basadas en la “lógica de red que se define sobre los parámetros de difusión de los contenidos y de conectividad de las personas y se ejerce en la vida cotidiana a través de los medios personales”. . Esto es lo que sucede en los círculos de las redes sociales (Facebook y Pinterest), las plataformas de microblogging (Twitter, Tumblr), la mensajería (WhatsApp, Telegram, Snapchat” (Cepernich, op. cit., p. 59).

Sobre la base de la literatura, entre las principales características de las campañas electorales híbridas es posible enumerar las siguientes (Cepernich, 2017; Bracciale, Cepernich, 2018; Lilleker, 2016): la capacidad de circular y difundir contenidos; estrategias de viralidad, que son cruciales para aumentar la circulación de los mensajes y alimentar su visibilidad en línea; la capacidad de establecer contacto directo con la agenda de los medios con los ciudadanos y los votantes; establecer una comunicación interpersonal funcional a la estructura de la campaña, enfocada a la reactivación de los llamados líderes moleculares, como nodos de comunicación informal en el entorno cotidiano más personal de cada ciudadano-elector en redes individuales y colectivas; los actores políticos y los usuarios pueden activarse a través de plataformas, tanto en línea como fuera de línea, aprovechando al máximo el potencial de networking que ofrecen las redes sociales; la capacidad de participar, es decir, la capacidad de involucrar al usuario en la interacción con el contenido social producido. Mucho más complicado para los partidos que para los líderes.

La capacidad de generar compromiso es el primer signo de la activación de los usuarios en línea, así como la condición previa para activar la participación y la implicación de los votantes fuera de línea. Es en relación con la hibridación de sistemas antiguos y nuevos que se rehabilitan formatos típicos de las campañas electorales premodernas a través de las redes sociales, como eventos públicos, manifestaciones callejeras e interacciones directas con ciudadanos que encuentran una nueva dimensión en línea, en un intento de alimentar el flujo comunicacional en las plataformas, acortar la distancia con el electorado y generar aportes capaces de interconectar las dos dimensiones de la campaña electoral.

El trabajo de investigación, por tanto, se enmarca en un contexto caracterizado por la progresiva pérdida de centralidad del papel de los partidos en el debate político y de su capacidad para atraer consensos; de la pérdida de una dimensión colectiva por el sentimiento de desapego y desafección de los electores hacia la política; de la desarticulación de la relación entre formas ideológicas y clases sociales; por un electorado volátil; por formas ideológicas sutiles e híbridas. Partiendo de esta premisa, el objetivo del trabajo es observar cómo, en una fase crucial como aquella campaña electoral, los partidos explotan, o no, y de qué manera, las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales para obtener visibilidad, consenso y acortar la distancia con los votantes. Por tanto, a partir de las actitudes, la comunicación, el lenguaje, las funciones y los tonos de los partidos, detectados a través de los posts publicados en línea a través de las cuentas oficiales, intentaremos identificar las estrategias de comunicación que las fuerzas políticas movilizan para construir consensos en línea.

Entre las herramientas y plataformas digitales a disposición de los políticos en las campañas electorales de 2018 y 2022, se eligió centrar la atención en Facebook, considerado, entre los principales canales de atención a los partidos en campaña electoral, el más orientado a la comunicación dirigida al público en general. de los ciudadanos, a diferencia de, por ejemplo, Twitter, un lugar dedicado a la comunicación orientada principalmente al sistema mediático y a los actores políticos (Bracciale, Cepernich, 2018).

Por tanto, la investigación se basa en el análisis de todas las publicaciones publicadas por las cuentas oficiales de los partidos políticos en Facebook, durante las cuatro semanas de la campaña electoral que preceden a la votación. Los datos se adquirieron a través de la plataforma CrowdTangle del grupo Meta. Con el fin de proceder a una comparación de los resultados del análisis, como ya se mencionó, los partidos políticos considerados objeto de la encuesta son aquellos que, habiendo superado el umbral impuesto por la ley electoral vigente, están presentes en ambos Rondas electorales: Fratelli de Italia, Forza Italia, Movimento 5 Estrellas, Partido Demócrata y Liga. Si bien superan el umbral impuesto por el sistema electoral pero no permiten una comparación directa, quedan excluidos del análisis: Liberi e Uguali, para 2018; Azione-Italia Viva y Alleanza Verdi Sinistra, para 2022. Para 2018, el período de la encuesta va del 5 de febrero al 3 de marzo, para 2022, del 29 de agosto al 24 de septiembre; En ambas encuestas no se tuvo en cuenta el silencio electoral que regula

las campañas electorales offline. En total, la muestra de la encuesta se compone de 7.582 puestos: 4.225 para las elecciones de 2018, 3.357 para las elecciones de 2022.

Como se anticipó, en relación a la estructura metodológica del estudio, para realizar el análisis empírico se optó por utilizar técnicas de análisis sociocomputacional. Los análisis se realizaron utilizando el lenguaje de programación Python y, en lo que respecta a la dimensión lingüística, el lenguaje de programación R. El análisis se divide en dos momentos diferentes de investigación: el primero dedicado a la detección de los hábitos de las partes en Facebook, el segundo a la. Detección de estrategias de construcción de consenso.

La primera parte del trabajo investiga el comportamiento de los partidos políticos en relación con su capacidad de uso de la plataforma, considerando también el grado de implicación que esto ha generado en el electorado. Esto nos permite trazar un perfil de las actitudes comunicativas de los partidos y una tendencia de las reacciones de los votantes durante las dos rondas electorales. El análisis se realizó con Pandas, una biblioteca de software escrita para el lenguaje de programación Python para la manipulación y análisis de datos, considerada una de las herramientas más efectivas para realizar operaciones de procesamiento de datos y análisis exploratorio (VanderPlas, 2016). En el análisis se tomaron en consideración cuatro dimensiones principales, cada una de las cuales se divide en uno o más indicadores: frecuencia de comunicación; capacidad de explotar el potencial de la plataforma; capacidad para generar compromiso; capacidad de activar audiencias.

La segunda parte de la investigación se centra en la definición de las estrategias de construcción de consenso adoptadas por los partidos políticos, a partir del análisis de los contenidos de la comunicación. Aquí optamos por optar por una metodología de análisis integrada que combina análisis cuantitativos y cualitativos: Análisis de Componentes Principales (ACP) y análisis de sentimiento. Se eligió ACP porque facilita la identificación de patrones complejos en los datos, destacando las relaciones entre diferentes variables descriptivas de la naturaleza de las publicaciones y cómo estas se relacionan con el éxito general de los contenidos de comunicación. Cuando esta información se integra con el análisis de sentimientos, es posible identificar correlaciones entre el tipo y nivel de participación y el tono emocional de las publicaciones, ofreciendo información sobre qué estrategias de comunicación evocan respuestas positivas o negativas. Finalmente, la elección de centrarse en técnicas automatizadas para realizar y combinar los dos análisis radica, por un lado, en la posibilidad inherente a las herramientas de reducir significativamente el tiempo y el esfuerzo necesarios para analizar grandes volúmenes de datos y, por otro, en poder para procesar de manera eficiente manejar datos no estructurados, que es un componente importante del contenido de las redes sociales. Además, al trabajar desde una perspectiva comparada, este enfoque facilita la detección de tendencias emergentes y cambios a lo largo del tiempo en relación con las preferencias y reacciones del público.

La primera parte del análisis empírico destaca cómo los partidos políticos italianos utilizan Facebook para sus campañas electorales, caracterizándose por diferencias significativas en sus hábitos de comunicación, capacidad para utilizar la plataforma y capacidad para generar participación en los usuarios. El análisis de la productividad de los partidos destaca cómo la Liga es el partido más activo en la plataforma, dominando la escena digital con el mayor número de publicaciones publicadas tanto en 2018 como en 2022. Sin embargo, esta productividad no se traduce necesariamente en una mayor capacidad de compromiso, destacando una desconexión entre la frecuencia de las publicaciones y el nivel de participación del usuario. En 2018, las partes favorecieron compartir enlaces profundos externos a la plataforma que impliquen un mayor compromiso por parte de los usuarios en el uso de los contenidos; mientras que en 2022 observamos un mayor uso de imágenes, lo que indica un cambio estratégico hacia un lenguaje visual más inmediato. Este cambio refleja una adaptación a la lógica algorítmica de Facebook que favorece el contenido visual para una mayor participación de los usuarios.

Mirando específicamente a los partidos: a pesar de su alta productividad, caracterizada por un uso intenso de la plataforma con mayor número de publicaciones publicadas, la Liga muestra una capacidad limitada para generar un compromiso profundo entre los usuarios. Esto sugiere que la cantidad de contenido no se traduce necesariamente en una mayor interacción, lo que destaca la necesidad de que el partido optimice la calidad y relevancia de las publicaciones para estimular una participación más significativa. El Movimiento 5 Estrellas se destaca por su capacidad de generar un alto nivel de engagement a través de reacciones, comentarios y acciones, indicando un fuerte involucramiento emocional de sus seguidores.

La consistencia en el nivel de interacción entre las dos rondas electorales demuestra una sólida base de apoyo y una estrategia de comunicación que logra mantener alta la atención e interacción de los usuarios. El Partido Demócrata emerge como el partido más eficaz a la hora de activar dinámicas discursivas con los usuarios, a pesar de publicar un número menor de posts que otros partidos. Esto destaca una estrategia de comunicación centrada en la calidad del contenido y la capacidad de estimular discusiones e interacciones significativas, logrando mantener un alto nivel de compromiso. Fratelli d'Italia muestra un aumento notable en el compromiso en 2022, lo que refleja un cambio estratégico y un creciente apoyo popular. La reducción de la productividad en términos de posts publicados y el mayor uso de contenidos visuales sugieren una efectiva adaptación a las preferencias de los usuarios y a la lógica de Facebook, lo que se traduce en una mayor capacidad de engagement. Forza Italia mantiene la continuidad en su estrategia de comunicación entre las dos campañas electorales, privilegiando contenidos visuales que se traduzcan en un buen nivel de engagement. La estrategia del partido de centrarse en la comunicación emocional a través de fotos y videos resulta eficaz para generar reacciones e interacciones, a pesar de un número general menor de publicaciones publicadas en comparación con otros partidos.

En conclusión, el análisis subraya la importancia de una estrategia de comunicación específica y adaptada a la dinámica de las plataformas sociales de los partidos políticos. La capacidad de generar engagement no es directamente proporcional a la cantidad de contenido publicado, sino que depende de la calidad, relevancia y capacidad para estimular la implicación emocional, el debate entre los usuarios y sistematizar el potencial que ofrece el algoritmo. En cuanto a las estrategias de creación de consenso en 2018, la ACP reveló dos componentes principales que muestran diferencias en los comportamientos comunicativos de los partidos en términos de compromiso y tipos de reacciones. El primer componente está vinculado al compromiso general y las reacciones positivas, mientras que el segundo componente destaca el contenido que genera reacciones negativas. Si analizamos los partidos, la Liga se asocia negativamente con el primer componente y positivamente con el segundo, lo que indica un compromiso inferior al promedio y una tendencia a generar reacciones negativas. Esto sugiere una estrategia de comunicación intensiva en términos de cantidad de publicaciones pero menos efectiva para activar interacciones positivas. Forza Italia muestra una asociación negativa en ambos componentes, lo que sugiere una tendencia a evitar contenidos que generen reacciones fuertemente negativas y a mantener un nivel moderado de participación.

Elemento que refleja un enfoque comunicativo más equilibrado y potencialmente centrado en la calidad de los contenidos. Fratelli d'Italia, presenta valores negativos en el primer componente y positivos en el segundo, similar a la Liga, pero con menor tendencia a generar reacciones negativas; esto indica una estrategia de comunicación que, si bien no destaca en términos de compromiso, evita polarizar excesivamente a la audiencia. El Partido Demócrata tiene un posicionamiento claramente positivo sobre el primer componente y negativo sobre el segundo, destacando un alto nivel de compromiso con reacciones predominantemente positivas. Elemento que indica una comunicación efectiva al involucrar activamente al público, estimulando interacciones positivas. Finalmente, el Movimiento 5 Estrellas se caracteriza por un valor alto en el primer componente y negativo en el segundo, lo que indica una excelente capacidad para generar engagement con una menor inclinación a provocar reacciones negativas.

La estrategia parece encaminada a fomentar una interacción inclusiva y equilibrada, reflejando un enfoque de comunicación amplio y participativo. El análisis de sentimientos demuestra una prevalencia de tonos neutrales en publicaciones de todos los partidos, y solo un pequeño porcentaje del contenido expresa sentimientos positivos o negativos, lo que sugiere una tendencia a evitar tonos excesivamente polarizadores. De la combinación de los dos análisis se desprende que el compromiso y el tipo de reacciones emocionales evocadas no están directamente influenciados por el tono y la polaridad emocional de los contenidos.

En 2022, la ACP identifica dos componentes principales que resaltan las diferencias en las actitudes de los partidos en términos de compromiso y reacciones emocionales. El primer componente se asocia con el compromiso general y las reacciones

positivas, mientras que el segundo componente distingue contenidos que generan reacciones negativas. Fratelli d'Italia muestra el valor más alto en el primer componente, lo que indica un alto nivel de compromiso y la capacidad de generar interacciones positivas. Destaca por una estrategia de comunicación que, a pesar de ser equilibrada, consigue movilizar ampliamente a su audiencia. El Partido Demócrata presenta un alto compromiso, con un posicionamiento positivo sobre el primer componente y el mayor valor sobre el segundo, lo que indica la capacidad de generar discusiones también a través de contenidos que evocan fuertes reacciones emocionales. Muestra una mayor equidad entre publicaciones positivas y negativas, lo que sugiere una estrategia de comunicación dinámica y atractiva. Forza Italia registra un nivel moderado de interacción, con un posicionamiento neutral en el primer componente y una tendencia ligeramente positiva en el segundo.

La estrategia de comunicación parece equilibrada y apunta a una participación equilibrada sin polarizar al electorado. La Liga tiene menor engagement que el resto de partidos, con un valor negativo en el primer componente. La estrategia parece centrada en la cantidad de contenido más que en la calidad de la interacción. Finalmente, el Movimiento 5 Estrellas se caracteriza por un nivel significativo de interacciones generales, con un posicionamiento positivo en el primer componente. La estrategia de comunicación tiene como objetivo estimular el diálogo abierto e inclusivo, evitando tonos divisivos. Al igual que en 2022, el análisis de sentimiento realizado muestra un predominio de tonos neutros y, en combinación con el ACP, no surge una fuerte correlación entre el posicionamiento de las publicaciones en los principales componentes y su sentimiento. De 2018 a 2022, observamos una tendencia general de las partes a perfeccionar sus estrategias de comunicación para optimizar el compromiso. Mientras que algunos partidos como la Liga y Forza Italia muestran cierta continuidad en su enfoque, Fratelli d'Italia registra un cambio notable en su capacidad de interactuar con el electorado, convirtiéndose en uno de los partidos con mayor compromiso en 2022. El Partido Democrático y el Movimiento 5 Estrellas mantienen un enfoque eficaz para involucrar al público, con evoluciones hacia un compromiso y una comunicación más complejos que estimulan reacciones emocionales diversificadas. En resumen, entre 2018 y 2022, los partidos han adaptado y perfeccionado sus estrategias de comunicación digital, respondiendo a la dinámica cambiante del panorama de los medios con el objetivo de maximizar el compromiso y la participación activa de los usuarios.

El análisis de las estrategias comunicativas de las partes se completa con un análisis en profundidad del lenguaje. El análisis de las palabras de los partidos arrojó los elementos identificados por las fuerzas políticas como herramientas para movilizar consensos. Entre 2018 y 2022, Fratelli d'Italia mostró una evolución significativa en su estrategia de comunicación. En 2018, el partido se centró en temas relacionados con la organización partidaria, el liderazgo compartido, la identidad nacional y territorial, destacando su posicionamiento entre las filas de la derecha. Por el contrario, en 2022 pone el acento en los tonos de personalización, centrando la atención en la

figura de Giorgia Meloni, enfatizando su liderazgo y poniendo el acento en el valor de la movilización electoral como herramienta de cambio.

La elección refleja una consolidación de la identidad del partido en torno a la figura del líder y un intento de personalizar aún más el mensaje político para fortalecer el vínculo con los votantes. Partido personal por excelencia, es en las dos campañas electorales que Forza Italia mantuvo un enfoque coherente en la figura de Silvio Berlusconi como punto de apoyo de la comunicación, adaptándose a los nuevos desafíos electorales. En 2018, la estrategia enfatizó la identidad del partido, su compromiso de gobierno y el llamado al voto, subrayando temas como el trabajo, la economía y los impuestos. En 2022, ha habido un enfoque renovado en la identidad nacional y partidista. La agenda del partido se ha desplazado hacia las cuestiones sociales y el compromiso europeo, manteniendo al mismo tiempo la centralidad de los llamamientos a la movilización electoral y la valorización de la experiencia gubernamental. En la construcción del consenso de la Liga, la personalización del liderazgo juega un papel decisivo. En ambas vueltas electorales, junto a la exaltación de la figura del líder, se contó con la promoción de eventos de campaña electoral y el uso estratégico de los medios de comunicación. Si en 2018 la comunicación del partido se centró fuertemente en la organización de eventos locales, en 2022 se confirmó la importancia de la comunicación cross-media. El enfoque temático sigue vinculado a la dimensión de seguridad. El Movimiento 5 Estrellas pasa de una campaña centrada en la economía, el Estado y la identidad partidaria en 2018, a una comunicación que en 2022 valoriza la experiencia de gobierno, subrayando la importancia de las cuestiones económico-políticas y el papel de Giuseppe Conte.

Se observa continuidad en el mantenimiento de la movilización de votantes en torno a cuestiones sociales, con un claro contraste político dirigido en ambos años hacia los principales oponentes políticos. El Partido Demócrata ha mostrado una transición de una comunicación centrada en las propuestas políticas y legislativas y la experiencia gubernamental en 2018, a un mayor enfoque en el liderazgo de Enrico Letta en 2022. El partido continúa subrayando la importancia del posicionamiento político y social, la identidad del partido y el atractivo para votar. En 2022, emerge una visión orientada al futuro y una estrategia de movilización electoral polarizada contra Hermanos de Italia, que refleja la adaptación a las nuevas dinámicas políticas y la importancia de un mensaje centrado en el liderazgo. A la luz de esto, el análisis de las palabras de los partidos nos permite trazar un panorama general de las tendencias con las que los partidos intentan construir consenso y movilizar al electorado.

Una de las señas de identidad emergentes es la creciente personalización. La figura del líder pasa a ser central en las estrategias de todos los partidos analizados, con especial énfasis en 2022 con Giorgia Meloni (Hermanos de Italia) y Enrico Letta (Partido Demócrata). Esto refleja una tendencia más amplia que, como se vio durante la discusión del trabajo, es el sello distintivo de la política contemporánea, donde la personalidad y la imagen del líder juegan un papel cada vez más decisivo en la configuración de la identidad del partido y en la generación de atractivo electoral. Otra

importante tendencia común a todos los partidos, pero que caracteriza sobre todo a la Liga, es la implementación de estrategias de comunicación cross-media que consisten en la capacidad de integrar eficazmente los diferentes canales de comunicación, desde la presencia en las redes sociales hasta los eventos locales, subrayando la importancia de una comunicación integral que conecte los espacios digitales y físicos. El nivel de las ideologías ha dado paso al nivel de las identidades partidistas. Las palabras de las partes carecen o carecen de connotaciones ideológicas o valorativas. Sin algunas referencias a los valores nacionales a los que se refieren Fratelli d'Italia y Forza Italia, son las experiencias del partido las que producen sentimientos de identidad. Forza Italia, el Partido Demócrata y el Movimiento 5 Estrellas, respectivamente, destacaron su propia experiencia de gobierno como palancas para movilizar el consenso.

La polarización política entre partidos se ha vuelto más pronunciada, con un claro posicionamiento en oposición a oponentes específicos, como lo destacó el Movimiento 5 Estrellas en 2018 en claro contraste con el Partido Demócrata o como el Partido Demócrata en su contraste con Hermanos de Italia en 2022. subraya una estrategia de distinción basada no sólo en propuestas políticas, sino también en atacar a los opositores políticos. A pesar de las variaciones en las estrategias de comunicación, todos los partidos mostraron cierta coherencia en las dos competencias electorales, al tiempo que respondieron a las necesidades de un contexto político en rápida evolución. En conclusión, el trabajo proporciona una visión profunda de las estrategias de construcción de consenso de los partidos políticos en las dos campañas electorales, destacando cómo la personalización, el énfasis en la identidad partidaria, el uso efectivo de los medios de comunicación, la polarización son aspectos que perfilan la El intento de los partidos políticos de reconstruir una relación directa con los votantes, en un contexto caracterizado por una creciente fragmentación del discurso público, un electorado volátil y la ausencia de símbolos capaces de rehabilitar una dimensión colectiva de movilización.

Conclusiones

En este artículo hemos querido ilustrar dos macrodimensiones del fenómeno de la desfiguración de la democracia italiana, es decir, con esta expresión la profunda alteración funcional del sistema democrático liberal representativo, debido a presiones populistas y plebiscitarias.

Con una reconstrucción histórica explicamos el fenómeno del multipopulismo italiano, es decir, la copresencia de múltiples fuerzas populistas en competencia, que ha transformado profundamente el sistema político italiano y la mentalidad democrática.

Al mismo tiempo, con un análisis de las campañas electorales de 2018 y 2022, hemos esbozado el proceso de despolitización, en particular de la relación directa cada vez más fuerte entre políticos y ciudadanos.

Estas dos macrodimensiones nos ayudan a proporcionar una clave para comprender la desestructuración de la democracia italiana. El multipopulismo ha desvinculado la democracia de las organizaciones e instituciones, mientras que la despolitización ha acortado la distancia entre políticos y ciudadanos, favoreciendo procesos de homología e identificación.

Referencias

- Bimber B. (2003), *Information and American Democracy. Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge University Press, New York.
- Biorcio, R., (2015), *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi, da Grillo a Renzi*. Mimesis, Milano.
- Bracciale R., C. Cepernich (2018), *Hybrid 2018 campaigning: the social media habits of Italian political leaders and parties*, in *Italian Political Science*, n. 13 (1).
- Castells M. (2009), *Comunicazione e potere*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Ceccarini L. (2015), *La cittadinanza online*, Il Mulino, Bologna.
- Cepernich C. (2017), *Le campagne elettorali al tempo della networked politics*, Laterza, Roma-Bari.
- Chadwick A. (2013), *The Hybrid Media System: Politics and Power*, Oxford University Press, New York.
- Corbetta, P., (2013). "Un web-populismo dal destino incerto". In *Il partito di Grillo*. Edited by P. Corbetta and E. Gualmini. Bologna: Il Mulino.
- De La Torre C., Treethep S., (2021), *Global Populisms*, Routledge, London.
- Dematteo, L., (2011), *L'idiota in politica. Antropologia della Lega*, Feltrinelli, Milano.
- Diamanti I. (2014), *Democrazia ibrida*, Laterza, Roma – Bari.
- Diamanti, I., (1996), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*. Roma: Donzelli.
- Edelmann A., Wolff T., Montagne D., Bail C. A. (2020), *Computational Social Science and Sociology*, *Annual Review of Sociology* 2020 46:1, 61-81.
- Geertz C. (1973), *Interpretazione di culture*, Il Mulino, Bologna.
- Lilleker, D.G. (2016), *Online activism and party strategy at the UK 2015 general election. Analysing the potential impacts of online campaigning*, in 'Comunicazione Politica', XVII, 1, 3-22.
- Mair P. (2016), *Governare il vuoto*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mancini P. (2015), *Il post partito*, Il Mulino, Bologna.
- Manin B. (2010), *I principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna.
- Mazzoleni G., Bracciale R. (2019), *La politica pop online*, Il Mulino, Bologna.

- Mény, Y., Surel, Y., (2001). *Populismo e democrazia*, il Mulino, Bologna.
- Mongiardo M. (2024), *Depoliticizzati e ultraleggeri. Le strategie di costruzione del consenso dei partiti politici nelle campagne elettorali 2018-2022*, FrancoAngeli, Milano.
- Mudde, C., (2012), “Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe”. *European Journal of Political Research*, 22(1): 1-19.
- Mudde C., Kaltwasser, C.R. (2017), *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Norris P. (2000), *A Virtuous Circle: Political Communication in Post-Industrial Societies*, Cambridge University Press, New York.
- Roncarolo F. (2021), *Dal partito di massa al partito del leader e oltre*, in Mazzoleni G. (2021) (a cura di), *Introduzione alla comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna.
- Taguieff, P-A., (2004), *Le retour du populisme*, Universalis, Paris.
- Urbinati N., (2014), *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. Cambridge, Harvard University Press.
- Urbinati, N., D. Ragazzoni, (2016), *La vera Seconda Repubblica. L'ideologia e la macchina*, Raffaello Cortina, Milano.

Enviado: 05 de noviembre de 2024.

Aceptado: 23 de diciembre de 2024.

CONFIANZA EN EL PARLAMENTO Y SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Cecilia Graciela Rodríguez Balmaceda¹

cgrbalmaceda@ubu.es

Universidad de Burgos, Burgos, España

Cristina Rivas Pérez²

crisrivas@usal.es

Universidad de Salamanca, Salamanca, España

El objetivo de este estudio es comparar los distintos niveles de confianza que las élites parlamentarias de América Latina depositan en sus parlamentos, además de evaluar cómo han cambiado a lo largo de los últimos 25 años. Este período ha estado caracterizado por una gran diversidad de contextos políticos y económicos en la región. Utilizando los datos proporcionados por el Proyecto PELA-USAL, se analizan las actitudes y opiniones de los parlamentarios de 16 países latinoamericanos entre 1998 y 2022. Los resultados evidencian una confianza heterogénea en los parlamentos, así como variaciones en los niveles de confianza en función de los distintos ciclos políticos que ha experimentado la región.

Palabras clave: *Parlamento, élites parlamentarias, confianza, democracia, América Latina*

¹ Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Burgos e Investigadora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

² Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca. Subdirectora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Directora del Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca.

CONFIDENCE IN PARLIAMENT AND SATISFACTION WITH DEMOCRACY IN LATIN AMERICA

The aim of this study is to compare the different levels of trust that parliamentary elites in Latin America place in their parliaments, as well as to assess how they have changed over the last 25 years. This period has been characterized by a great diversity of political and economic contexts in the region. Using data provided by the PELA-USAL Project, we analyze the attitudes and opinions of parliamentarians in 16 Latin American countries between 1998 and 2022. The results show a heterogeneous trust in parliaments, as well as variations in the levels of trust according to the different political cycles experienced by the region.

Keywords: *Parliament, parliamentary elites, trust, democracy, Latin America*

Introducción

En México la senadora morenista Lucía Trasviña dijo: “*Estaban ustedes a toda madre, chingándose el dinero del pueblo, vaquetonos, sinvergüenzas, cínicos [...] aquí hay puro mediocre cabrón que no viene a legislar [...] Escorias, basura. [...] Cabrones que fueron hechos a la forma de cabrones criminales gobernantes espurios*”. Con estas palabras, la senadora se dirigió a la oposición en una sesión de la Cámara alta en octubre de 2022 (Breña, 2022).

Por otra parte, en Uruguay, uno de los países de la región con mejores indicadores de confianza en las instituciones y altos niveles de democracia, el diputado Gustavo Salle, electo en las elecciones de octubre de 2024 por el partido Identidad Soberana, declaró que ingresaba a la “*cueva de los vendepatrias*”, una “*cueva de ladrones*”, refiriéndose al parlamento, la principal institución representativa del país (Viera, 2024). Comentarios como este, provenientes de actores políticos que forman parte de dichas instituciones, subrayan la importancia de analizar los niveles de confianza institucional.

En este contexto surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es el nivel de confianza que las élites parlamentarias tienen en los parlamentos latinoamericanos? y ¿Qué factores la determinan? Con el objeto de dar respuesta a estos interrogantes este trabajo se propone analizar los distintos niveles de confianza de las élites parlamentarias de América Latina en sus parlamentos, así como observar su evolución a lo largo de los últimos veinticinco años, un periodo marcado por escenarios políticos y económicos muy diversos en la región.

La confianza política, entendida como el nivel de credibilidad que las personas otorgan a las instituciones, representa una evaluación de la relación entre los ciudadanos y una institución específica dentro del sistema político (Hardin, 2000). En este sentido, la confianza en las instituciones políticas se considera un indicador clave del desempeño democrático de un país (Montero et al., 2008: 21). Asimismo, refleja el grado de conexión o desafección política³ de los ciudadanos hacia el sistema (Norris, 2011; Torcal y Montero, 2006).

La confianza depositada en las instituciones representativas resulta una fuente clave de poder para los gobiernos y crucial para las democracias, pues el vínculo que los ciudadanos establecen con estas instituciones condiciona tanto la legitimidad como la estabilidad de los gobiernos democráticos (Levi y Stoker, 2000; Almond y Verba, 1963). No obstante, la confianza política no es únicamente crucial desde la perspectiva ciudadana; también lo es desde las élites.

³ La desafección política, señala Torcal (2006: 592), es un síndrome actitudinal muy extendido en las “nuevas democracias consolidadas” donde el apoyo mayoritario que los ciudadanos le brindan al nuevo régimen se corresponde con bajos niveles de confianza en las instituciones, en los mecanismos de representación democrática y en sus representantes.

Las élites parlamentarias, como actores fundamentales del sistema político, tienden a basar sus decisiones y acciones en el grado de credibilidad que perciben en las instituciones y en su funcionamiento. En este sentido, una mayor confianza en las instituciones fomenta la búsqueda de soluciones y la adopción de medidas a través de vías institucionales. Las instituciones no solo regulan las normas que estructuran las interacciones y el comportamiento dentro del sistema democrático, sino que también ofrecen mecanismos para resolver conflictos. Por ello, conocer la valoración, actitudes y percepciones de la élite parlamentaria hacia las instituciones políticas y en especial hacia el parlamento, adquiere una enorme relevancia.

En los últimos años, las encuestas de opinión pública en América Latina han reflejado un preocupante déficit de confianza institucional, que afecta especialmente la credibilidad de partidos políticos, parlamentos y gobiernos (Rivas y Alcántara, 2020). La percepción generalizada de los ciudadanos de que las instituciones políticas y sus representantes no responden a sus intereses ni cumplen con sus expectativas ha intensificado la desconfianza política.

Si bien este fenómeno ha generado un amplio debate en la literatura, la mayoría de los estudios empíricos sobre confianza política en los parlamentos han centrado su atención en las actitudes de la ciudadanía, dejando en un segundo plano el análisis de las actitudes políticas de las élites parlamentarias. Este enfoque resulta particularmente relevante para comprender el grado de confianza que estas élites depositan en las instituciones de las que forman parte como actores políticos. Esto puede acarrear algunos problemas metodológicos de endogeneidad e independencia por el hecho de que es difícil aislar la confianza en una institución de la que son integrantes.

Este enfoque permitirá determinar si la confianza política de las élites parlamentarias se ha mantenido relativamente estable o si, por el contrario, ha variado en función del desempeño político y económico de los gobiernos. En caso de que la confianza resulte ser cambiante, ello podría confirmar que está influenciada por dinámicas políticas y partidistas, en línea con lo que algunos autores han denominado como la “politización” de la confianza política (Bargsted y Torcal, 2015).

Para el análisis se utilizan los datos que brinda el Proyecto PELA-USAL⁴, el cual aporta una enorme riqueza empírica en términos de actitudes y opiniones de la élite parlamentaria latinoamericana. Concretamente han sido analizadas las actitudes y opiniones de los parlamentarios de 16 países latinoamericanos desde 1998 hasta 2022.

El análisis cuantitativo se lleva a cabo a través de HJ-Biplot. Esta técnica permite observar en un mismo plano la relación entre 3 o más variables y, al mismo tiempo, apreciar en qué lugar de ese plano factorial se sitúan las unidades de análisis. Los resultados evidencian una confianza heterogénea en los parlamentos, así como

⁴ Para más información sobre la base PELA-USAL consultar <https://oir.org.es/pela/>

variaciones en los niveles de confianza en función de los distintos ciclos políticos que ha experimentado la región.

La estructura de este trabajo se organiza de la siguiente manera: tras esta breve introducción se realiza un breve repaso de los enfoques teóricos más relevantes de la literatura, con el objetivo de presentar las variables que se emplearán en este estudio. Posteriormente, se examina la confianza de la élite parlamentaria en los parlamentos de América Latina, describiendo los niveles de confianza en cada país. A continuación, se exponen y analizan los resultados obtenidos, para concluir finalmente con una síntesis de los hallazgos principales y unas reflexiones finales

1. El estudio de la confianza política

La confianza política supone una evaluación positiva de los atributos más relevantes que hacen a cada institución digna de confianza, como credibilidad, justicia, competencia, transparencia y apertura ante puntos de vista distintos (Levi y Stoker, 2000: 484-485). El análisis de la confianza política ha sido uno de los elementos más discutidos en el estudio de las democracias, tanto las consolidadas como las relativamente nuevas, como es el caso de las latinoamericanas (Del Campo, 2015: 271). Lo que no queda claro es si el momento actual de (des) confianza política está relacionado con tendencias de cambio social en el largo plazo o si responde a cambios coyunturales en el corto plazo, lo que relacionaría los distintos niveles de confianza con buenos y malos ciclos tanto políticos como económicos de los gobiernos (Paramio, 2015; Alcántara, 2018).

A mediados de la década de 1970 el debate en la literatura sobre confianza política giró en torno a dos perspectivas: la de aquellos autores que entendían la confianza política como sistémica, es decir, basada en principios y valores respecto a los elementos del sistema político y, por tanto, más estable (Miller, 1974) y la de quienes sostenían que la confianza política era un indicador de satisfacción con el gobierno que respondía a la valoración que el ciudadano hacía del desempeño del mismo y, por tanto, cambiaba constantemente. Se trataba de un indicador relacionado con lo que hacía el gobierno y cómo lo hacía (Citrin y Luks, 2001)⁵. En todo caso, quedaba claro que las explicaciones sobre los diferentes niveles de confianza política entre individuos, países y su evolución en el tiempo eran fundamentales.

⁵ Estas dos perspectivas se basan en la clasificación realizada por Easton (1965, 1975) sobre los dos tipos de apoyo al sistema político: el apoyo específico y el apoyo difuso. Easton sostiene que la confianza política es una forma de apoyo dirigida al régimen político. Esta forma de apoyo es, además, difusa; está vinculado no a lo que hace el régimen (los resultados del proceso), sino a lo que el régimen significa y representa para los ciudadanos.

Una revisión de la literatura sobre la confianza en las instituciones políticas permite hablar de cuatro teorías explicativas de la misma: culturalistas, institucionalistas, económicas y de carácter mixto vinculada con la corrupción.

El enfoque cultural sostiene que la confianza en las instituciones se explica a partir de factores “exógenos” a estas, relacionados con normas transmitidas a los individuos durante el proceso de socialización (Morales, 2008). Dentro de este enfoque se incluyen estudios que consideran como elementos explicativos la cultura política, la confianza interpersonal y la influencia de acontecimientos políticos previos que actúan como agentes socializadores. Asimismo, este marco integra variables comúnmente empleadas en investigaciones sociales, como el género, la edad, el nivel educativo o el estatus socioeconómico.

En cuanto a estos factores sociodemográficos, la evidencia empírica muestra resultados contradictorios, lo que sugiere que su impacto en las actitudes hacia las legislaturas es limitado (Boidi y Levitt, 2012). Por ejemplo, en relación al nivel de ingresos o el estatus socioeconómico, aunque investigaciones clásicas como la de Patterson *et al.* (1969) han señalado que “a mayor estatus socioeconómico, mayor confianza ciudadana en las instituciones”, estudios más recientes cuestionan esta conclusión. Estos trabajos evidencian que la influencia de estas variables es restringida, ya que su capacidad explicativa se reduce cuando se incorporan otras variables y los modelos se vuelven más complejos (Hibbing y Larimer, 2003; Kimball y Patterson, 1997).

De manera similar, las investigaciones que emplean la edad, la raza o el género como variables explicativas de la confianza en el Parlamento coinciden en señalar su limitada capacidad para predecir los niveles de apoyo hacia esta institución. Aunque en ciertos estudios empíricos específicos estas variables pueden tener un efecto significativo, su influencia general es menor (Kimball y Patterson, 1997).

Dentro del enfoque cultural, también se incluyen como factores explicativos de la confianza institucional variables relacionadas con actitudes, socialización y valores políticos. Estas variables tienen su fundamento teórico en el concepto de cultura política desarrollado por Almond y Verba (1963) y ampliado posteriormente por Inglehart (1990). Según esta perspectiva, actitudes como la percepción de eficacia política, la confianza en el sistema político en su conjunto, así como la tendencia a confiar en otras personas afectan a la viabilidad de las instituciones políticas democráticas. No obstante, los resultados de los estudios que analizan estas variables suelen ser inconsistentes.

En cambio, existe un mayor consenso respecto a la influencia positiva de las variables relacionadas con la percepción, la socialización y la participación política en los niveles de confianza institucional. Orientaciones favorables hacia la democracia y la participación activa en organizaciones políticas se asocian consistentemente con una

percepción más favorable de las instituciones políticas en general y del Parlamento en particular (Moreno, 2010; Catterberg y Moreno, 2005).

En segundo lugar, destacan las investigaciones basadas en las teorías institucionalistas, las cuales vinculan la confianza política con las características y los arreglos institucionales, es decir, con el diseño y el funcionamiento del proceso político y del sistema de representación. Según Norris (2011), los arreglos institucionales no son neutrales; por ejemplo, el tipo de sistema electoral desempeña un papel crucial. En sistemas mayoritarios, los ganadores “tienen más probabilidades de creer que el sistema político responde a sus necesidades” en comparación con los sistemas proporcionales.

Otros factores institucionales que inciden en los niveles de confianza incluyen el tipo de estado, ya sea federal o unitario, y el sistema político, ya sea presidencial o parlamentario. Asimismo, dentro del ámbito de los sistemas de partidos, se ha señalado que la fragmentación o el número de partidos en competencia puede influir significativamente en la confianza política. Desde esta perspectiva institucionalista, los niveles de confianza en las instituciones políticas están determinados, en gran medida, por el contexto institucional específico de cada país.

En tercer lugar, se encuentran las variables vinculadas al desempeño económico de los gobiernos. A diferencia de las explicaciones de corte culturalista, desde principios del siglo XXI ha ganado fuerza la hipótesis de que la confianza política depende en gran medida de los resultados económicos y sociales de los sistemas democráticos. Según Moreno (2011: 25), la confianza política no necesariamente es un rasgo estable, sino más bien “una respuesta a una interacción entre individuos e instituciones que se fortalece o debilita según las condiciones políticas y socioeconómicas” de un país. Así, la confianza fluctúa en función de las evaluaciones que los ciudadanos hacen del desempeño económico de los gobiernos.

Estudios recientes han confirmado que el desempeño económico constituye una variable clave para explicar la confianza política. Cuando la economía marcha bien, suelen incrementarse los niveles de confianza en el gobierno y en otras instituciones políticas. Factores como el crecimiento económico y la desigualdad tienen un impacto significativo en actitudes políticas relacionadas con la confianza, la percepción de corrupción o el apoyo político. En este sentido, la mayoría de las investigaciones en esta línea se han centrado en evaluar cómo las percepciones subjetivas de la situación económica, tanto a nivel individual como agregado, influyen en la confianza política (Cusack, 1999). Sin embargo, son menos frecuentes los estudios que examinan la relación entre la confianza política y los indicadores económicos objetivos (Zmerli y Castillo, 2015; Herreros, 2015).

En lo político, aunque hay menos evidencia empírica al respecto, las investigaciones han demostrado que la corrupción, en el marco de la democracia, reduce la confianza

en el sistema político y la legitimidad política. Este resultado es válido para diferentes contextos regionales (Segovia, 2008; Torcal y Bargsted, 2015).

La corrupción, especialmente aquella asociada a las élites políticas, desempeña un rol fundamental en la erosión de la confianza hacia las instituciones. En muchos casos, la desconfianza institucional se vincula con la percepción de que el sistema político es inherentemente corrupto, lo cual puede derivar en mayores niveles de protesta social (Tricot, 2021).

En América Latina, los estudios indican que los países con mayores niveles de corrupción tienden a experimentar una menor confianza ciudadana en las instituciones políticas (Segovia, 2008; Torcal y Bargsted, 2015)⁶. Este vínculo refuerza la importancia de combatir la corrupción como una estrategia clave para fortalecer la legitimidad y la confianza en los sistemas democráticos.

2. La confianza institucional en el parlamento

Los parlamentos son una institución fundamental en los sistemas democráticos, desempeñando un papel central en el proceso político al actuar como un mecanismo privilegiado para la formulación de decisiones públicas. A través de la integración de diversas expectativas y demandas presentes en la sociedad (Alcántara *et al*, 2005), estos organismos representan un espacio clave para la articulación de intereses y la deliberación colectiva. Como entidades representativas, garantizan la pluralidad de voces en contextos sociales diversos y promueven un debate inclusivo sobre las políticas públicas. No obstante, en las últimas décadas, los parlamentos han enfrentado una creciente crisis de confianza política.

Algunos estudiosos han señalado que el descenso de la confianza política hacia las instituciones, incluido el parlamento, evidencia una desconexión creciente entre los ciudadanos y la política, reflejando un escepticismo que podría repercutir negativamente en la “calidad de la democracia global” (Putnam, 1993). Esto resulta especialmente preocupante en los sistemas democráticos, donde la legitimidad del gobierno se basa en la aceptación ciudadana y no en la coerción, como ocurre en los regímenes autoritarios (Catterberg y Moreno, 2005: 32). No obstante, otros autores argumentan que esta aparente erosión de confianza no necesariamente representa una amenaza para la democracia. Por el contrario, sostienen que refleja una ciudadanía más sofisticada y crítica, donde el cuestionamiento de las instituciones es un

⁶ Según Della Porta (2000: 202), “la corrupción política empeora el desempeño del gobierno [...] reduciendo la confianza en la capacidad del gobierno y en la clase política en particular”. Por tanto, lo que se espera encontrar es que la confianza sea menor cuando se perciba que la corrupción está generalizada.

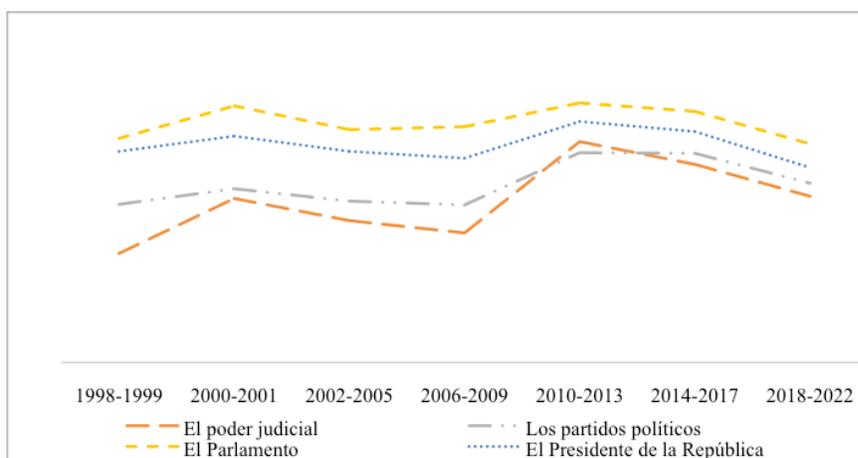
signo de madurez democrática y puede fortalecer el sistema político al impulsar mejoras y rendición de cuentas (Mishler y Rose, 2001).

Sin embargo, en las nuevas democracias –entre las que se encuentran los países latinoamericanos analizados en el presente trabajo– la confianza institucional ha mantenido una dinámica propia. Catterberg y Moreno (2005: 33) sostienen que el entusiasmo con que los ciudadanos recibieron a las democracias en el momento de la transición se ve desinflado porque las mismas, si bien avanzaron en el incremento de los derechos civiles, políticos y económicos, no fueron capaces de cumplir las expectativas de los ciudadanos al no atender las necesidades básicas de amplios segmentos de la población. Esto aumentó el escepticismo de la gente de modo que, para estos autores, la erosión de la confianza política en las nuevas democracias está más ligada a la desilusión y al descontento que a la emergencia de una ciudadanía crítica.

En la actualidad, diversos estudios han señalado que los parlamentos son instituciones con autonomía propia y capacidad para desempeñar un rol efectivo en la elaboración de leyes, la representación de los electores y el control del Poder Ejecutivo (Morgenstern, 2004; Alcántara et al., 2005; García, 2009). Además, se ha evidenciado su habilidad para enfrentar crisis políticas y garantizar la defensa de la democracia, acciones que resultan cruciales para influir en las percepciones y actitudes tanto de los ciudadanos como de las élites parlamentarias.

Gráfico 1.

Evolución de la confianza en diferentes instituciones entre los parlamentarios latinoamericanos



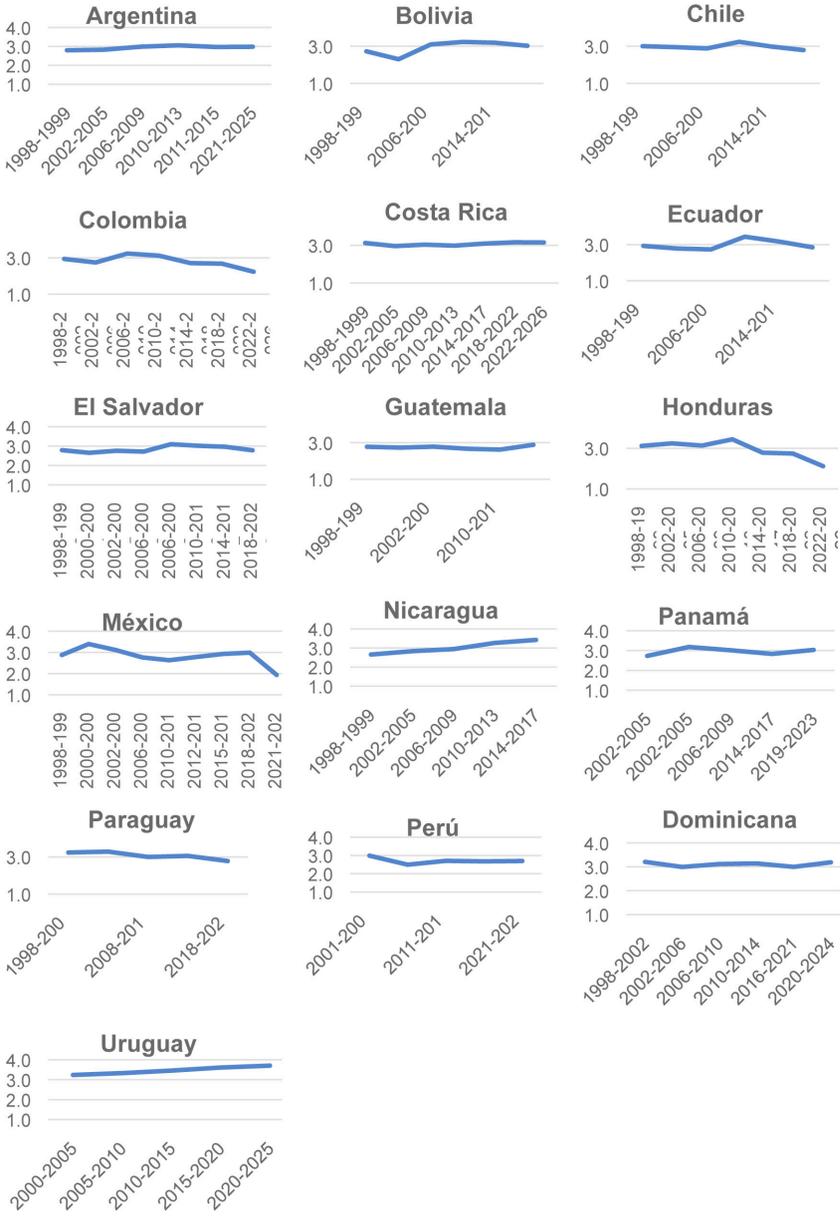
Fuente: Elaboración propia a partir de PELA-USAL (1998-2022).

En este contexto, tal como se aprecia en el gráfico 1, la élite parlamentaria latinoamericana presenta niveles de confianza política en el parlamento que se mantienen relativamente altos, por encima del resto de las instituciones políticas. No obstante, se observan algunas variaciones a lo largo del tiempo.

Desde el año 2000, coincidiendo con el inicio de un nuevo ciclo político en América Latina conocido como el “giro a la izquierda”, se percibe un incremento en la confianza institucional entre los parlamentarios de la región. Sin embargo, esta tendencia positiva muestra una leve disminución entre 2002 y 2009. Posteriormente, entre 2010 y 2013, un periodo caracterizado por el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza, la confianza política de las élites experimenta un repunte significativo. A partir de 2014, esta tendencia se revierte, dando paso a un claro retroceso que se agudiza hacia 2018, en un contexto marcado por el estancamiento económico y un nuevo cambio de ciclo político. Este periodo, asociado con democracias fatigadas, refleja un aparente “giro a la derecha” que contrasta con la etapa previa, llevando los niveles de confianza política a valores similares o inferiores a los registrados en 1998.

Gráfico 2:

Evolución de la confianza en el parlamento según período de realización del trabajo de campo



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA-USAL (1998-2022)

Al desagregar los datos por país se observa un escenario variopinto. Por un lado, se encuentran países como Uruguay, Costa Rica y Argentina que presentan niveles estables de confianza política. Uruguay, en particular, sobresale por registrar los índices más altos de confianza en el parlamento. En contraste, existen países donde la confianza hacia esta institución ha disminuido de manera notable en los últimos años, como México, Honduras, Ecuador y Colombia.

Este cambio de ciclo político en la región, iniciado alrededor del año 2000, estuvo acompañado por un aumento en la confianza política de las élites parlamentarias, tal como muestra el Gráfico 2. Este incremento es especialmente notable en países donde el comienzo del siglo XXI trajo consigo transformaciones electorales significativas. Entre los casos destacados se encuentran Argentina, con la llegada de Néstor Kirchner al poder en 2003; Uruguay, tras la victoria del Frente Amplio en 2004; y Bolivia, con Evo Morales en 2006. A estos se suman Ecuador y Nicaragua en 2007, y posteriormente Paraguay, con Fernando Lugo en 2008. En términos generales, los niveles de confianza se han mantenido relativamente estables en estas naciones, salvo en el caso de Ecuador, donde han disminuido en los periodos más recientes analizados.

Dos casos merecen especial atención: Honduras y Nicaragua. En Honduras, la confianza sufrió una marcada caída tras el golpe de Estado de 2009⁷. Por otro lado, el caso de Nicaragua destaca por razones diferentes; en los últimos años, se ha observado un notable incremento en los niveles de confianza, estrechamente relacionado con la amplia mayoría oficialista que sostiene el régimen de Ortega en el parlamento.

3. Apartado Metodológico

3.1. Datos

Para medir la confianza en el Parlamento utilizamos datos de encuestas del Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL), que entrevista regularmente a parlamentarios de dieciocho países de América Latina desde 1994. Concretamente analizamos 7604 entrevistas a parlamentarios, correspondientes a 88 periodos legislativos en 16 países latinoamericanos (Anexo 1).

⁷ El Golpe de Estado, producido en 2009, expulsa a Manuel Zelaya del poder. Tras este suceso se forma un gobierno provisional presidido por Micheletti (el entonces presidente del Congreso) quien convoca a elecciones en noviembre de ese mismo año con el objeto de recuperar la senda democrática. A partir de ese momento, surgen movimientos políticos que transformaron el sistema de partidos hondureño y produjeron una amplia renovación de la élite política (Rodríguez, 2015).

La consideración de datos sobre las opiniones y actitudes de la élite parlamentaria se justifica por el poder e influencia que éstas ejercen. La importancia de estas élites radica en su posición, prestigio e influencia, que les permite participar directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones y formulación de políticas. Estas élites juegan un papel crucial en la estabilidad de la democracia en lo que respecta a creencias y comportamiento (Diamond, 1999: 66).

Este estudio se enfocó en analizar las opiniones y actitudes de las élites respecto a la confianza que depositan en el Parlamento como institución de la que forman parte. Esto se debe a que las creencias, valores y opiniones de estos actores tienen un impacto significativamente mayor en la dirección de los procesos políticos en comparación con otros participantes del sistema político. Además, las élites suelen poseer sistemas de creencias políticas más complejos, lo que las hace más inclinadas a guiar sus acciones con base en dichas convicciones.

En este contexto, resulta perentorio considerar las opiniones y actitudes de las élites sobre la confianza que le inspira el Parlamento como institución de la que forma parte, ya que las creencias, valores y opiniones de estos actores ejercen una influencia significativamente mayor sobre la dirección de los procesos políticos en comparación con otros actores del sistema político. Como indica Dahl (1971; 128), es más probable que las élites cuenten con sistemas elaborados de creencias políticas, siendo más propensas a orientar sus acciones según estas convicciones. Además de su impacto directo en eventos y decisiones, las élites también desempeñan un papel crucial en la formación de comportamientos apropiados, liderando con ejemplos que moldean la aceptación de normas y valores democráticos (Diamond, 1999: 163).

3.2. Variables e Hipótesis

En este apartado se pretende contrastar algunos de los supuestos propuestos por las teorías institucionalistas, de desempeño económico y de la corrupción para explicar la confianza de las elites parlamentarias en el Parlamento. Tal y como se señaló anteriormente, si bien este trabajo centra su atención en los parlamentarios como actores fundamentales y miembros de la institución que valoran, la práctica totalidad de estudios con evidencia empírica sobre confianza política se han enfocado en los ciudadanos, por tanto, los factores explicativos y variables considerados en este análisis se desprenden de esta literatura (Tabla 1).

Desde el enfoque institucionalista, se sostiene que el nivel de confianza política se ve afectado por el entorno institucional. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no permite determinar con claridad la dirección de la relación entre ciertas características institucionales y los niveles de confianza (Segovia, 2008: 32). Tomando como referencia estas premisas, este trabajo examina cómo el nivel de confianza institucional de las élites parlamentarias en el parlamento se relaciona con dos variables del contexto institucional: la calidad de la democracia, que engloba el desempeño de

diversas instituciones, y el grado de fragmentación del sistema de partidos. Asimismo, se considera una variable relacionada con la satisfacción de los parlamentarios respecto al funcionamiento de la democracia. Según algunos autores, un bajo nivel de confianza puede ser indicativo de déficits en la calidad democrática. En consecuencia, es razonable suponer que la confianza política será mayor en aquellos países donde la calidad de la democracia sea más alta (Magalhães, 2006: 190).

En cuanto al indicador de fragmentación del sistema de partidos, existe debate sobre la dirección de su impacto en la confianza política. Miller y Listhaug (1990) sostienen que una menor fragmentación se asocia con un mayor descontento ciudadano hacia el gobierno, ya que la limitada diversidad de opciones políticas deja a un mayor número de personas sin representación, lo que incrementaría la desconfianza en las instituciones. En contraste, otros autores como Norris (2011) y Torcal y Bargsted (2015) argumentan que un alto nivel de polarización y fragmentación disminuye la confianza política, debido a las dificultades para formar mayorías de gobierno estables y alcanzar acuerdos efectivos. Este trabajo se alinea con esta última perspectiva, planteando la hipótesis de que una mayor fragmentación conduce a un aumento en el número de diputados en la oposición, lo cual podría incrementar el descontento respecto al funcionamiento de las instituciones.

En cuanto a las argumentaciones relacionadas con los resultados económicos del sistema, este estudio considera indicadores socioeconómicos objetivos a nivel nacional, como el índice GINI y el crecimiento anual del PIB, siguiendo la línea de otras investigaciones (Torcal y Bargsted, 2015; Herreros, 2015). Uno de los aspectos más destacados de América Latina es su desigualdad social y económica, que en muchos países de la región tiene un carácter casi estructural (CEPAL, 2016). Por lo tanto, es razonable suponer que, en aquellos países con mayores niveles de desigualdad social, la confianza institucional tiende a disminuir.

Desde 2003, las economías de América Latina han experimentado un notable crecimiento económico. Durante el periodo 2003-2012, según datos del Banco Mundial, todos los países de la región registraron promedios positivos de crecimiento económico. Sin embargo, en los últimos años, el deterioro significativo de este crecimiento podría haber afectado negativamente la confianza de los parlamentarios.

Por otra parte, se analizará la influencia que la corrupción tiene sobre la confianza institucional de los parlamentarios como un indicador clave del desempeño político del sistema. En América Latina, la corrupción ha adquirido una mayor visibilidad, y los escándalos que involucran a numerosos países han incrementado la insatisfacción con la democracia. Casos como el Mensalão, Lava Jato y Odebrecht, así como el alto número de políticos procesados y condenados (incluidos presidentes y vicepresidentes en Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú y Brasil), son ejemplos claros de este fenómeno. Para medir esta variable, se utilizará el *Political Corruption Index* de V-Dem. En general, se espera encontrar que, en los países con un

mayor control de la corrupción, las élites parlamentarias muestren mayores niveles de confianza institucional.

En años recientes, diversos estudios han argumentado que la confianza institucional ha sido objeto de un proceso de politización, ya que las valoraciones sobre el desempeño económico y social están frecuentemente condicionadas por las dinámicas del juego político y partidista (Torcal y Bargsted, 2015; Castillo, Bargsted y Somma, 2016). Según esta perspectiva, los votantes que se identifican con el partido gobernante tienden a mostrar mayor confianza en las instituciones gubernamentales, en comparación con aquellos que se alinean con partidos de oposición. Dado que nuestra unidad de análisis son los parlamentarios, quienes forman parte activa de la institución que valoran y sus divisiones ideológicas, se anticipa que la politización de la confianza será aún más pronunciada. En consecuencia, se espera encontrar una estrecha relación entre la posición del diputado—oficialista u opositor—y su nivel de confianza institucional.

Además, este trabajo analizará cómo los cambios en los ciclos políticos de América Latina han influido en los niveles de confianza institucional. Aunque resulta difícil sistematizar los diversos ciclos políticos y económicos de una región tan heterogénea, existe un consenso en la literatura sobre tres periodos clave: el período neoliberal (1985–2000), el giro hacia la izquierda (2000–2014) y la etapa de democracias fatigadas (2014–2024). Este último ha dado lugar a un debate sobre el posible inicio de un giro conservador (Alcántara *et al*, 2024; Alcántara, 2018).

En este trabajo, los cambios de ciclo político se analizarán no solo a través de las victorias presidenciales, sino también considerando las transformaciones ideológicas en los cuerpos legislativos (Martínez–Hernández y Bohigues, 2019: 94). Contextualizar estos periodos resulta fundamental para comprender el entorno en el que las élites parlamentarias han ejercido su función y si los “giros ideológicos” han contribuido a aumentar o disminuir su confianza institucional.

Tabla 1.
Variables incluidas en el análisis sobre confianza en el parlamento

Tipos de variables	Denominación	Fuente
Variables de confianza política	Confianza en el parlamento	PELA-USAL (https://oir.org.es/pela/)
Variables institucionales y partidistas	Fragmentación del sistema de partidos	Índice de fragmentación electoral (F-RAE).
	Índice de calidad de la democracia	Transformation Index BTI (https://www.bti-project.org/en/home/)
	Satisfacción con la democracia	PELA-USAL (https://oir.org.es/pela/)
Variable del desempeño político	Political Corruption Index	https://v-dem.net/
Indicador económicos y sociales	Índice de desigualdad de Gini/100	The Standardized World Income Inequality Database (SWIID)
Variable de politización	Oficialista/ Opositor	PELA-USAL (https://oir.org.es/pela/)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.
Matriz de correlaciones

		Confianza parlamento	GINI	Fp-Rae	BTI	PCI	Satisfacción democracia
GINI	R de Pearson	-0.152	—				
	gl	63	—				
	valor p	0.227	—				
Fp-Rae	R de Pearson	-0.428	0.151	—			
	gl	63	63	—			
	valor p	<.001***	0.228	—			
BTI	R de Pearson	0.326	-0.302	0.277	—		
	gl	62	62	62	—		
	valor p	0.009***	0.015***	0.027	—		
PCI	R de Pearson	-0.190	0.125	-0.468	-0.862	—	
	gl	63	63	63	62	—	
	valor p	0.129	0.322	<.001	<.001***	—	
Satisfacción democracia	R de Pearson	0.578	0.120	-0.128	0.485	-0.490	—
	gl	63	63	63	62	63	—
	valor p	<.001***	0.340	0.311	<.001***	<.001***	—
% diputados oficialismo	R de Pearson	0.305	0.242	-0.353	-0.202	0.071	0.401
	gl	63	63	63	62	63	63
	valor p	0.014**	0.053	0.004***	0.110	0.576	<.001***

Fuente: Elaboración propia.

** p≤0,05; ***p≤0,01

Los datos presentados en la Tabla 2 evidencian una fuerte correlación entre la confianza en el parlamento y la satisfacción con la democracia, así como entre la calidad de la democracia y la presencia de diputados oficialistas. En este sentido, a mayor satisfacción con la democracia, se observa una mayor representación del oficialismo en la cámara, y a medida que mejora la calidad de la democracia, aumenta la confianza en el parlamento.

Por otro lado, los resultados indican que una mayor fragmentación parlamentaria se asocia con una disminución en la confianza de los diputados hacia el parlamento.

Además, aunque el índice de GINI y la corrupción política están vinculados con la calidad de la democracia, no muestran relación alguna con la confianza en el parlamento. Esto sugiere que la confianza en el parlamento depende más de variables políticas que contextuales.

4. Análisis

Para comprobar las hipótesis planteadas en este trabajo utilizamos como herramienta de análisis la representación HJ-Biplot (Galindo, 1986). La forma tradicional de abordar el estudio de la relación entre unas variables explicativas y una variable dependiente es utilizar un modelo de regresión múltiple; sin embargo, pocas veces se contrastan las hipótesis que requiere la correcta aplicación del modelo. Por el contrario, los métodos Biplot están libres de hipótesis y tienen como objetivo capturar las estructuras de covariación entre las variables que intervienen en el estudio y aprovechar esa covariación para sustituir las variables observables de partida (generalmente muchas) por variables latentes (generalmente dos o tres) que capturan la mayor parte de la información contenida en los datos (Rivas, Vicente y Sánchez 2010: 95-96).

Los métodos Biplot presentan sus resultados sobre planos factoriales donde los ejes son las variables latentes, es decir, las Componentes Principales del espacio de las variables, que capturan diferentes porcentajes de la varianza de todas las variables incluidas en el análisis. En este artículo, en los planos factoriales se representan las variables observables (confianza en el parlamento, índice de calidad de democracia BTI, satisfacción con la democracia de los diputados, el índice de corrupción política, el índice de fragmentación electoral y el porcentaje de diputados que se considera en el gobierno (oficialistas)⁸ y los países-año.

Una primera observación del Gráfico 3 indica que, pese a que la confianza de los diputados latinoamericanos en el parlamento es alta, se pueden encontrar diferencias relevantes entre los legisladores tanto entre países como al interior de los mismos según su evolución en el tiempo y el cambio de ciclo político y/o económico.

⁸ Se ha dejado fuera del estudio el índice GINI por no ser significativo.

Tabla 3.

Análisis HJ-Biplot: varianza explicada y contribuciones relativas del factor al elemento para las variables

Inercia	Eje 1	Eje 2	Eje 3
Valor propio	161,48	129,05	49,24
Var. Explicada	42,05	33,61	12,82
Var. Explicada acumulada	42,05	75,66	88,48
Contribuciones relativas del factor a las variables			
Confianza parlamento	327	385	131
Satisfacción con la democracia	627	162	26
BTI (indicador calidad democracia)	769	102	41
% diputados en el oficialismo	15	524	408
F-Rae	30	689	147
Índice de Corrupción política (IPC)	755	153	16

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados HJ-Biplot.

En el Gráfico 3 se presenta el plano factorial 1-2 donde la varianza explicada es del 75,6%⁹ (Tabla 3). Un primer aspecto a resaltar es la correlación positiva que existe entre confianza en el parlamento, calidad (BTI) y satisfacción con la democracia y porcentaje de diputados oficialistas en la cámara, de modo que cuanto mayor es la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país, mejor es la calidad de la democracia, mayor es el porcentaje de diputados oficialistas, la confianza en el parlamento por parte de los diputados es mayor. Una segunda correlación fuerte que se observa, pero en este caso negativa, es la que se da entre el índice de fragmentación (F-Rae), el porcentaje de diputados oficialistas en la cámara y la confianza en el parlamento (dado que los cosenos de sus vectores forman prácticamente un ángulo obtuso). Es decir, cuanto más fragmentada está la cámara, más difícil es que el gobierno tenga mayoría en ella y menor es la confianza en el parlamento. Esto revela que la confianza en el parlamento está altamente politizada, puesto que quienes están en el gobierno (oficialistas) tienden a confiar más en el parlamento que los que están en la oposición, pero cuando hay cambio de gobierno y los diputados pasan a ocupar un lugar en la oposición esa confianza disminuye.

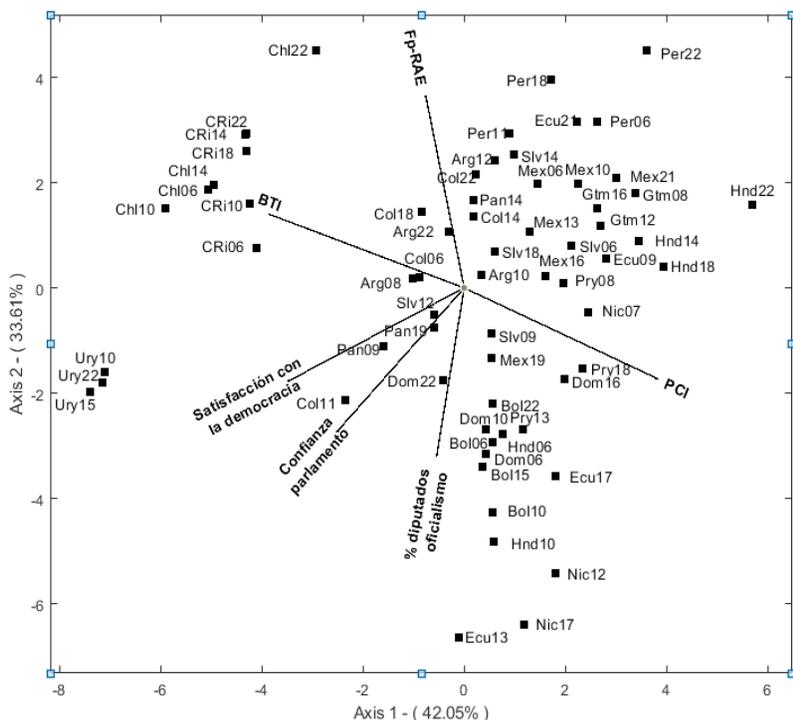
Y, una tercera correlación, también negativa, es la encontrada entre calidad de la democracia (BTI), satisfacción, fragmentación e índice de corrupción de un país. De forma que cuanto mayor es la corrupción en un país menor es la calidad y satisfacción

⁹ En el análisis biplot se han retenido los tres primeros ejes factoriales capturando un 88,5 % de la variabilidad total de los datos, lo que garantiza la confiabilidad de la interpretación de los mismos con una pérdida de información baja (11,5%).

de los diputados con el funcionamiento de la democracia en dicho país y menor es la fragmentación del sistema de partidos, con ángulos entre ellas próximos a 0° (Gráfico 3).

Gráfico 3.

Representación de los países, confianza en el parlamento de los diputados latinoamericanos y factores explicativos a partir del análisis HJ-Biplot (eje 1-2)



Nota: orden de los cuadrantes: 1° superior derecho, 2° superior izquierdo, 3° inferior izquierdo, 4° inferior derecho.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados HJ-Biplot.

Atendiendo a la situación específica de los países, los situados en la parte inferior y el cuadrante superior izquierdo del Gráfico 3 tienen la elite parlamentaria con mayor confianza en el parlamento de su país y más satisfecha con el funcionamiento de la democracia. Si bien, tenemos que distinguir dos tipos de diputados: por un lado, estarían aquellos que su confianza en el parlamento se explica por el contexto y el desempeño institucional del país (parte izquierda del gráfico), es el caso de los diputados uruguayos (en todos los periodos analizados), chilenos y costarricenses, si bien, en Chile y Costa Rica encontramos que desde 2014 la confianza en el parlamento y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia ha ido disminuyendo

significativamente, siendo su nivel más bajo en el año 2022 (de ahí su posición en el segundo cuadrante).

No obstante, se trata de países que gozan de una democracia saludable, con valores elevados en el índice de BTI y un bajo nivel de corrupción. A diferencia de lo que sucede con Uruguay, en Costa Rica y Chile existe un alto grado de fragmentación del sistema de partidos y cuentan con un porcentaje menor de diputados oficialistas, por lo que la confianza en el parlamento no estaría politizada. Por otro lado, estarían aquellos diputados cuya elevada confianza en el parlamento vendría explicada por su alto grado de politización (cuarto cuadrante), es decir por su identificación con el gobierno o con la oposición, es el caso de Bolivia y Honduras en 2010, Ecuador en 2013 o Nicaragua en 2012 y 2017, como más significativos. Se trata de países con una calidad de la democracia baja y niveles de corrupción alta, que no se corresponden con la alta satisfacción de los diputados con la democracia en su país. En estos casos, además, esta politización de los parlamentarios está estrechamente relacionada con la fragmentación del sistema de partidos. A menor fragmentación, mayor porcentaje de diputados oficialistas, lo que incide en una mayor confianza en el parlamento del país. Esa politización de la confianza explica que, en Honduras en 2014 y 2022, Ecuador en 2009 y Nicaragua en 2007, la confianza en el parlamento de los diputados sea una de las más bajas de la región. En esas legislaturas, la fragmentación del sistema de partidos en esos países era alta y el porcentaje de diputados oficialistas se redujo en más de 20 puntos porcentuales con respecto a las legislaturas anteriores.

Y, por último, en el primer cuadrante (Gráfico 3) se encuentran los países con las élites parlamentarias con valores más bajos de confianza en el parlamento como son los casos de Perú, Guatemala, México (excepto en 2019), Honduras (excepto en 2010), Ecuador 2009, Nicaragua 2007 o Paraguay 2008 como los casos más significativos. Esos niveles de confianza inferiores a los del resto de países están asociados con una alta fragmentación del sistema de partidos, un bajo porcentaje de diputados oficialistas, un mayor descontento con el funcionamiento de la democracia del país, unos niveles medios bajos de calidad de la democracia y una alta corrupción.

5. Conclusiones

A lo largo de este estudio se han examinado los distintos niveles de confianza que las élites parlamentarias de América Latina depositan en sus parlamentos, además de evaluar cómo han cambiado a lo largo de los últimos 25 años, un período caracterizado por una gran diversidad de contextos políticos y económicos en la región.

Este estudio se enfocó en analizar las opiniones y actitudes de las élites respecto a la confianza que depositan en el parlamento como institución de la que forman parte. Esto se debe a que las creencias, valores y opiniones de estos actores tienen un impacto significativamente mayor en la dirección de los procesos políticos en

comparación con otros participantes del sistema político. Además, las élites suelen poseer sistemas de creencias políticas más complejos, lo que las hace más inclinadas a guiar sus acciones con base en dichas convicciones.

Los datos presentados muestran un nivel heterogéneo de confianza en el parlamento. Los datos desagregados por países permiten apreciar el cambio en los niveles de confianza según los distintos ciclos políticos que atravesó la región. No obstante, destacan países como Uruguay, que muestran niveles elevados de confianza a lo largo de todo el período analizado.

A su vez el análisis ha puesto de manifiesto una fuerte correlación entre la confianza en el parlamento y la satisfacción con la democracia, así como entre la calidad de la democracia y la presencia de diputados oficialistas. En este sentido, a mayor satisfacción con la democracia, se observa una mayor representación del oficialismo en la cámara, y a medida que mejora la calidad de la democracia, aumenta la confianza en el parlamento.

Por otro lado, los resultados indican que una mayor fragmentación parlamentaria se asocia con una disminución en la confianza de los diputados hacia el parlamento.

Los datos presentados en el análisis sugieren que la confianza en el Parlamento depende más de variables políticas que contextuales. Este hallazgo pone en evidencia que la confianza institucional está influenciada por dinámicas políticas y partidistas, en línea con lo que algunos autores han denominado como la “politización” de la confianza política.

Referencias

- Alcántara, M. (2018). "Politics in Latin America in the Past Third of a Century (1978-2015)" in Manuel Alcántara, Jean Blondel y Jean-Louis Thiébault (eds.). *Presidents and Democracy in Latin America*. Routledge, pp. 5-22.
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M., Rivas, C., & Rodríguez, C. (2024). *Sociedades cansadas y democracias fatigadas en América Latina*. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(1° NE), 145-178. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.1° NE.62576>
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg>
- Bargsted, M. y Torcal, M. (2015). "Explicando la confianza política. ¿Economía o política? Un análisis longitudinal y comparado de Europa y América Latina". En Paramio, Ludolfo (coord.) *Desafección Política y gobernabilidad*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, pp. 201-227.
- Boidi, M. F. y Levitt, B. (2012). "At the Margins of Representation: Discrimination and Support for Democratic Institutions in the Americas" Paper prepared for XXX International Conference of the Latin American Studies Association.
- Breña, C.M. (2022, October 30). *Las redes sociales y el populismo han convertido las sedes parlamentarias mexicanas en un circo*. El País México. <https://elpais.com/mexico/2022-10-30/las-redes-sociales-y-el-populismo-han-convertido-las-sedes-parlamentarias-en-un-circo.html>
- Castillo, J., Bargsted, M. y Somma, N. (2016). "Political trust in Latin America". En Zmerli, S. & Van der Meer, T. (eds.). *The Handbook of Political Trust*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Catterberg, G. y Moreno, A. (2005). "The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies." en *International Journal of Public Opinion Research* 18(1): 31-48.
- Citrin, J. and Luks, S. (2001). "Political Trust Revisited: Déjà vu All Over Again?" In Hibbing J. R. and Theiss- Morse, E. (eds.). *What is it About Government that Americans Dislike?* Cambridge: Cambridge University Press, pp: 9-27.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santo Domingo: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>

- Cusack, T. (1999). "The shaping of popular satisfaction with government and regime performance in Germany", *British Journal of Political Science* 29(4): 641-672.
- Dahl, R. (1993 [1971]), *La poliarquía*, México, Red Editorial Iberoamericana.
- Del Campo, E. (2015). "Democracia, desafección política y confianza institucional". En Paramio, L. (coord.) *Desafección Política y gobernabilidad*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, pp: 267-284.
- Della Porta, D. (2000) "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption". En *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Pharr y Putnam (Edit.) New Jersey: Princeton University Press, 202-229.
- Diamond, L. (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Johns Hopkins University Press.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Wiley: New York.
- Easton, D. (1975). "A Re-Assessment of the Concept of Political Support". *British Journal of Political Science*. Vol. 5, N°. 4, pp: 435-457.
- Galindo, P. (1986). "Una alternativa de representación simultánea: HJ-Biplot". *Qüestió*, vol. 10 (1), pp. 13-23.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- Hagopian, F- (2005). "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile" en *Política y Gobierno* XII (1): 41-90.
- Hardin, R. (2000). "Do we want trust in government". En M.E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herreros, F. (2015). "Desconfianza política en Europa durante la gran recesión". En: Paramio, L. (coord.). *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales pp: 129-146.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press.
- Kimball, D. y Patterson, S. (1997). "Living Up to Expectations: Public Attitudes Toward Congress" en *Journal of Politics*, 59, 3, 701-728.
- Levi, M. and Stoker, L. (2000). "Political trust and trustworthiness". *Annual Review of Political Science*. Vol.3, pp: 475-507.

- Magalhães, P. (2006). "Confidence in parliaments: Performance, representation, and accountability". En Mariano Torcal y José Ramón Montero (eds.), *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions, and politics*. London: Routledge.
- Martínez-Hernández A. y Bohigues, A. (2019). "¿El giro a la izquierda en los parlamentos latinoamericanos: ¿cuándo y dónde se dio?". *Política y Gobierno*, Vol. XXVI, núm. 1, pp. 93-115.
- Miller, A. H., & Listhaug, O. (1990). *Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States*. *British Journal of Political Science*, 20(3), 357-386. doi:10.1017/S0007123400005883
- Miller, Arthur H. (1974). "Rejoinder to "Comment" by Jack Citrin: Political Discontent or Ritualism?" en *American Political Science Review*, 68, 3, 9891001.
- Mishler, W. y Rose, R. (2001). "What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies" en *Comparative Political Studies* 34 (1): 30-62
- Montero, J., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. N° 122, pp. 11-54.
- Moreno, A. (2010). "Confianza en las instituciones" en Moreno, Alejandro (Coord.) *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. México.
- Morgenstern, S. (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the Latin America and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit. Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paramio, L. (2015). "Desconfianza política y gobernabilidad: el riesgo político". En: Paramio, L. (coord.). *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, pp:17-25.
- PELA-USAL (2024). *Observatorio de Élités Parlamentarias de América Latina*, Universidad de Salamanca.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy Work*. Princeton: University Press.
- Rivas, C. y Alcántara, M. (2020). "Political Trust of Parliamentary Elites in Latin America" in *Politics and Political Elites in Latin America: Challenges and trends*, Springer.

- Rivas, C., Vicente, P. y Sánchez, F. (2010). “La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos”. *Política y Gobierno*, Vol. XII, núm. 2, pp. 279-319.
- Rodríguez, C. G. (2015). Honduras: hacia una reconfiguración del sistema partidario tras las elecciones generales de 2013. *Colombia Internacional*, 1(85), 209-226. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.07>
- Segovia, C. (2008). *Political Trust in Latin America*. ProQuest.
- Torcal, M. (2006). “Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias”. *Revista SAAP*, vol.2, n° 3, pp. 591-634.
- Torcal, M. y Bargsted, M. (2015). “Confianza política en Europa y América Latina: estudio comparado con datos y causas”. En Paramio, L. (coord.). *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Madrid: Marcial Pons.
- Torcal, M. y Montero, J. (2006). “Political disaffection in comparative perspective”. En Mariano Torcal y José Ramón Montero (eds.), *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions, and politics*. London: Routledge.
- Tricot, V. (2021) “Please Mind the Gap: Autonomization and Street Politics” In: Navarrete B., Tricot V. (eds) *The Social Outburst and Political Representation in Chile. Latin American Societies (Current Challenges in Social Sciences)*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70320-2_5
- Viera, R. (2024, October 28). *Identidad Soberana llegó al Parlamento: “Entramos en la cueva de los vendepatria”, afirmó Gustavo Salle*. la diaria. <https://ladiaria.com.uy/elecciones/articulo/2024/10/identidad-soberana-llego-al-parlamento-entramos-en-la-cueva-de-los-vendepatria-afirmo-gustavo-salle/>
- Zmerli, S. y Castillo, J. (2015). “Income inequality, distributive fairness and political trust in Latin America”. *Social Science Research*. 52, pp. 179-192.

Enviado: 25 de noviembre de 2024

Aceptado: 10 de diciembre de 2024

ANEXO

Tabla 1.

Ficha técnica de los estudios analizados

País	PERÍODO LEGISLATIVO (Nº ESTUDIO)	ENTREVISTAS REALIZADAS	% SOBRE EL TOTAL DE LA CÁMARA
Argentina	97-01 (05)	128	49,81
	03-07 (51)	105	40,86
	07-11 (67)	110	42,80
	09-13 (73)	70	27,24
	11-15 (87)	67	26,00
	21-25 (122)	111	43,2
Bolivia	97-02 (09)	98	75,38
	02-06 (47)	80	61,54
	06-10 (62)	98	75,38
	10-14 (81)	97	74,62
	15-20 (98)	93	71,50
	20-25 (124)	101	78,00
Chile	97-01 (03)	89	74,17
	01-05 (42)	88	73,33
	06-10 (60)	90	75,00
	10-14 (77)	86	71,67
	14-18 (96)	68	57,00
	22-26 (123)	76	49,00
Colombia	98-02 (13)	88	54,66
	02-06 (46)	95	57,23
	06-10 (59)	107	64,46
	10-14 (83)	91	54,82
	14-18 (95)	84	50,60
	18-22 (111)	69	40,59
	22-26 (128)	79	42,00
Ecuador	98-02 (23)	112	92,56
	02-06 (45)	98	98,00
	09-12 (72)	95	76,61
	13-17 (90)	94	68,6
	17-21 (104)	88	64,23
	21-25 (117)	82	60,00

País	PERÍODO LEGISLATIVO (N° ESTUDIO)	ENTREVISTAS REALIZADAS	% SOBRE EL TOTAL DE LA CÁMARA
El Salvador	97-00 (07)	58	69,05
	00-03 (27)	64	76,19
	03-06 (48)	80	95,24
	06-09 (58)	72	85,71
	09-11 (70)	68	80,95
	11-13 (88)	65	77,38
	15-17 (106)	56	67,00
	18-21 (110)	79	94,04
Guatemala	95-99 (19)	63	78,75
	00-04 (38)	79	70,54
	04-08 (52)	121	76,58
	08-12 (68)	97	61,39
	12-16 (85)	87	55,06
	16-20 (100)	78	49,37
Honduras	97-01 (11)	71	55,47
	01-05 (40)	102	79,69
	06-10 (57)	91	71,09
	10-14 (74)	91	71,09
	14-18 (92)	82	64,06
	18-22 (109)	92	71,87
	22-26 (125)	86	67,00
México	97-00 (01)	126	25,20
	00-03 (37)	124	24,80
	03-06 (50)	124	24,80
	06-09 (63)	128	25,60
	09-12 (79)	98	19,60
	12-15 (89)	90	18,00
	15-18 (99)	100	20,00
	18-21 (113)	103	20,60
	21-24 (129)	132	26,4
Nicaragua	96-01 (17)	70	76,09
	02-06 (39)	60	65,22
	07-11 (66)	69	75,00
	12-17 (86)	52	56,52
	17-22 (105)	59	64,80

País	PERÍODO LEGISLATIVO (N° ESTUDIO)	ENTREVISTAS REALIZADAS	% SOBRE EL TOTAL DE LA CÁMARA
Paraguay	98-03 (21)	65	144,44
	03-08 (49)	56	124,44
	08-13 (69)	72	160,00
	13-18 (91)	55	122,22
	18-23 (112)	51	63,75
Perú	01-06 (31)	83	69,17
	06-11 (61)	96	80,00
	06-11 (80)	80	66,67
	11-16 (84)	93	71,54
	16-21 (107)	73	56,15
	21-26 (126)	57	44,00
República Dominicana	98-02 (29)	103	69,13
	02-06 (44)	118	78,67
	06-10 (64)	94	52,81
	10-14 (82)	78	41,05
	16-21 (103)	61	32,11
	21-23 (129)	132	26,00
Uruguay	00-05 (33)	68	68,69
	05-10 (54)	86	86,87
	10-15 (76)	79	79,80
	15-20 (97)	69	69,70
	20-24 (121)	81	82,00

Fuente: PELA-USAL.

TRANSFUGUISTO Y LÍMITES DEL CAMBIO POLÍTICO EN EL CONGRESO MEXICANO (2018-2024)*

Said Hernández Quintana¹

said.hernandez@correo.uia.mx

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México

El estudio examina el impacto del transfuguismo legislativo en las probabilidades de reelección de diputados y senadores en México durante el periodo 2018-2024. A pesar de la percepción común de que cambiar de afiliación política podría aumentar las oportunidades de reelección, los resultados obtenidos mediante un modelo de regresión logística binomial sugieren lo contrario. El transfuguismo no tiene un efecto significativo en estas probabilidades. En contraste, factores como el tipo de cámara legislativa, la posición en la fórmula electoral y la lealtad partidaria son determinantes más importantes. Los hallazgos en el contexto mexicano ofrecen un valioso caso de estudio, mostrando cómo las particularidades del sistema político y electoral moldean el comportamiento legislativo y aportan nuevas perspectivas para entender este fenómeno en contextos comparativos.

Palabras clave: *Transfuguismo, reelección legislativa, Congreso de México, lealtad partidaria, fragmentación política.*

¹ Licenciado en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente, cursa el programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Iberoamericana.

PARTY SWITCHING AND LIMITS OF POLITICAL CHANGE IN THE MEXICAN CONGRESS (2018-2024)

This study examines the impact of legislative party-switching on the reelection prospects of deputies and senators in Mexico during the period 2018-2024. Despite the common perception that changing political affiliation might increase reelection opportunities, results obtained through a binomial logistic regression model suggest otherwise. Party-switching does not significantly affect these probabilities. In contrast, factors such as legislative chamber, position on the electoral formula, and party loyalty are more influential. These findings provide a valuable case study within the Mexican context, illustrating how the political and electoral system shapes legislative behavior and offering new perspectives for understanding this phenomenon in comparative contexts.

Keywords: *Party switching, legislative reelection, Congress of Mexico, party loyalty, political fragmentation.*

Introducción

A finales del siglo XX, México irrumpió como un escenario clave de transformaciones políticas, transitando de un régimen dominado por la hegemonía de un único partido hacia una estructura democrática competitiva y pluralista. El cambio político, consolidado durante las últimas décadas del siglo, significó el término del autoritarismo y el comienzo de una nueva era en la que el poder político empezó a distribuirse entre un espectro más amplio de actores. El proceso de transición, documentado por especialistas como Becerra *et al.* (1997, 2005), Molinar (1991) y Woldenberg (2012), evidenció la erosión del sistema unipartidista dirigido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dando paso a un entorno donde múltiples entidades políticas empezaron a ejercer una influencia notable tanto en el ámbito electoral como en el legislativo.

La manifestación más clara de esta nueva competitividad se observó en el incremento de la representación de diversas fuerzas políticas, primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado de la República, desafiando la supremacía tradicional del PRI.² La esfera legislativa adquirió una dinámica diferente, en la que los partidos políticos diversificaron su poder mediante la formación de bloques y coaliciones que reflejaban el emergente pluralismo político. Este cambio estructural no solo alteró la composición del Congreso, sino que también redefinió las estrategias utilizadas por los legisladores para asegurar su permanencia y eficacia dentro del renovado sistema político mexicano (Béjar, 2004; Nacif, 2002).

En este contexto de renovación y cambio político, surgió el fenómeno del transfuguismo legislativo, definido como el cambio de afiliación partidaria por parte de los miembros activos de un órgano legislativo. El evento, que implica la renuncia a un partido político para unirse a otro durante el mismo período legislativo, era prácticamente inexistente en las décadas dominadas por el PRI entre 1930 a 1990, debido a la fuerte cohesión partidista y la ausencia de incentivos para cambiar de afiliación (Lawson, 2002). Sin embargo, con el advenimiento del pluralismo político, el transfuguismo comenzó a adquirir relevancia, reflejando un cambio en las dinámicas internas de poder en el legislativo mexicano (Reyes, 2014).

Un punto de inflexión clave se produjo durante la elección de 1988 y la subsiguiente formación de la LIV Legislatura (1988-1991), donde se registró un notable incremento en los movimientos de afiliación partidaria. La unificación de escaños por parte de varios partidos del Frente Democrático Nacional (FDN) para formar

² En 1994, el Senado tuvo su primera elección bajo nuevas reglas que permitieron la representación proporcional. Junto con la ya existente regla de la primera minoría, su composición se volvió más equilibrada; es decir, el mecanismo de integración favoreció el ingreso de partidos minoritarios al pleno senatorial. En 1997, el PRI perdió la mayoría calificada en la cámara baja (dos tercios de los escaños) por primera vez en su historia, consolidando un Congreso plural (Woldenberg, 2012).

un bloque parlamentario vigoroso y promover reformas electorales marcó el inicio de una era de mayor fluidez en la afiliación partidaria dentro del Congreso.³ Tal situación no solo refleja cambios en la estrategia política individual de los legisladores, sino que también indica una evolución en la estructura partidista y el comportamiento electoral en México (Molinar & Weldon, 2014; Nava et al., 2000; Peschard, 2010).

Después de un período de relativa estabilidad legislativa entre 1991 y 2006, la tendencia al cambio de partido entre los legisladores ha mostrado un crecimiento notable, alcanzando su punto más alto durante la LXIV Legislatura de 2018-2021, donde uno de cada cinco diputados modificó su afiliación partidaria. El incremento suscita preguntas sobre las motivaciones detrás del transfuguismo, ya sea como resultado de consideraciones estratégicas personales o de factores más amplios relacionados con el sistema y la estructura partidista (Hernández, 2022, 2024).

El contexto institucional en México, con un joven sistema de reelección inmediata y una estructura mixta de elección de sus legisladores (mayoría relativa y representación proporcional), ofrece un escenario único para el estudio del transfuguismo (O'Brien & Shomer, 2013). La Cámara de Diputados está compuesta por 500 miembros, divididos entre 300 elegidos por mayoría simple en distritos uninominales y 200 a través de cinco circunscripciones plurinominales con listas cerradas y bloqueadas. El Senado, por su parte, se compone de 128 miembros: 64 elegidos por mayoría relativa, 32 por el principio de primera minoría y 32 más por representación proporcional (CPEUM, 1917, arts. 52 y 56).

La reforma electoral de 2014, que permitió la reelección consecutiva de legisladores hasta por un máximo de 12 años para diputados y senadores, marcó un cambio muy importante en la dinámica política del país (Espinosa et al., 2019) la reducción de la brecha entre el político y el ciudadano, y el incremento de la rendición de cuentas de los representantes, cuando se introduce como regla en los sistemas político-electorales; sin embargo, dichos beneficios requieren ciertas condiciones que están ausentes en el caso mexicano. En la presente colaboración se reflexiona sobre las implicaciones causales de la teoría sobre la reelección consecutiva con mecanismos que median como catalizadores adversos, productos de la específica transición democrática en México. En este sentido, el análisis se concentra en discutir la posibilidad de un fortalecimiento del control partidista y el debilitamiento del vínculo entre representantes y representados.””container-title”:”Apuntes Electorales: revista

³ Los partidos constituyentes del FDN, específicamente el Partido Mexicano Socialista (PMS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS), lograron asegurar 139 escaños en la Cámara de Diputados. Con la instalación de la LIV Legislatura, los diputados pertenecientes a algunos de esos partidos optaron por consolidar sus escaños dentro de un único bloque parlamentario, lo que resultó en un total de 28 cambios de afiliación partidaria (cálculos propios con datos de Silvia Gómez Tagle (1990)).

del instituto electoral del estado de México”, “ISSN”: “2448-8585, 1665-0921”, “issue”: “60 (enero-junio 2019). La reforma introdujo nuevos incentivos y estrategias para los legisladores, quienes ahora pueden buscar la continuidad en sus cargos a través de la reelección, un factor que podría influir directamente en sus decisiones de cambiar de partido.

El presente estudio tiene como objetivo examinar cómo el transfuguismo legislativo influye en las probabilidades de reelección de diputados y senadores en México durante el periodo 2018-2024. A través de un análisis cuantitativo de datos históricos, se plantea la pregunta central: ¿aumentan sus posibilidades de ser postulados para la reelección los legisladores que cambian de afiliación partidaria en comparación con aquellos que permanecen leales a su partido? Al responder esta interrogante, el estudio pretende ofrecer una perspectiva renovada sobre las dinámicas del transfuguismo y sus repercusiones en la estabilidad y cohesión del sistema político mexicano.

Este artículo se divide en tres secciones principales. En la primera parte, se presenta el marco teórico y conceptual que fundamenta el análisis del transfuguismo legislativo, explorando las teorías clave que explican las decisiones de cambio de partido y sus implicaciones para la reelección. La segunda sección describe la metodología utilizada en el estudio, detallando el enfoque cuantitativo y las técnicas estadísticas empleadas para examinar la relación entre transfuguismo y éxito electoral, así como las variables de control incluidas en el análisis. Finalmente, en la tercera sección se exponen los resultados del estudio y se interpretan a la luz del contexto político mexicano, destacando los hallazgos más relevantes sobre el impacto del transfuguismo en la reelección y su repercusión en la dinámica política del Congreso.

1. Transfuguismo legislativo y la reelección de legisladores

La revisión de la literatura sobre el transfuguismo legislativo y la reelección de legisladores en México abarca varias teorías y estudios empíricos que examinan este fenómeno desde distintas perspectivas. La teoría de la elección racional y la teoría institucionalista proporcionan los marcos fundamentales para comprender las motivaciones y las consecuencias del cambio de partido, complementados por estudios comparativos y específicos del contexto mexicano que aportan evidencia empírica relevante para el análisis.

La teoría de la elección racional aplicada al estudio del transfuguismo legislativo ofrece un marco pertinente para interpretar el fenómeno como una estrategia dirigida a maximizar intereses personales y políticos. La teoría, dentro de las estructuras institucionales existentes, ha sido profundamente influenciada por académicos como Douglass C. North y Elinor Ostrom. En su trabajo seminal *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”* (1993), North destaca cómo las instituciones configuran los incentivos y limitaciones para los actores políticos, influyendo en sus

decisiones estratégicas. Por su parte, Ostrom en *“El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva”* (2000), amplía esta perspectiva al mostrar cómo los arreglos institucionales permiten la gestión sostenible de recursos comunes por comunidades locales, subrayando la eficacia de la autogestión y el papel de las instituciones en la resolución de desafíos colectivos.

Además, James G. March y Johan P. Olsen, en *“The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”* (1984) political phenomena as the aggregate consequences of individual behavior, action as the result of choices based on calculated self-interest, history as efficient in reaching unique and appropriate outcomes, and decision making and the allocation of resources as the central foci of political life. Some recent theoretical thought in political science, however, blends elements of these theoretical styles into an older concern with institutions. This new institutionalism emphasizes the relative autonomy of political institutions, possibilities for inefficiency in history, and the importance of symbolic action to an understanding of politics. Such ideas have a reasonable empirical basis, but they are not characterized by powerful theoretical forms. Some directions for theoretical research may, however, be identified in institutionalist conceptions of political order.]”,”archive”:"JSTOR",”container-title”:"The American Political Science Review",”DOI”:"10.2307/1961840",”ISSN”:"00030554, 15375943",”issue”:"3",”note”:"publisher: [American Political Science Association, Cambridge University Press]",”page”:"734-749",”title”:"The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life",”volume”:"78",”author”:[{"family”:"March",”given”:"James G."}, {"family”:"Olsen",”given”:"Johan P."}],”issued”:{“date-parts”:[["1984"]]},”label”:"page",”suppress-author”:true}],”schema”:"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} , aportan una dimensión adicional al analizar cómo las instituciones no solo afectan las decisiones estratégicas individuales, sino que también moldean la formación de identidades y generan lógicas de apropiación que guían el comportamiento político. Según la teoría de la elección racional, los actores políticos actúan como agentes racionales que buscan optimizar sus intereses. El cambio de afiliación partidaria se interpreta así no solo como una respuesta a incentivos estratégicos externos, sino también como un proceso de alineación con normas, valores y expectativas institucionales.

El transfuguismo, entonces, se presenta como una estrategia racional para los legisladores que buscan mejorar sus posibilidades de reelección alineándose con estructuras partidistas que ofrezcan mayores ventajas. Estudios de Aldrich y Bianco (1992), Canon y Sousa (1992) y Desposato (2006) including the Philippines, Italy, Nepal, Ecuador, Russia, and Japan. While frequently dismissed as simply an indicator of a weak parties, switching provides a unique window on party systems. To the extent that we understand affiliation decisions, we gain insight on the way politicians use parties to advance their careers. In this article I offer a model of party-membership patterns, where decisions to switch party or to stay put are a function of the strategic interaction of legislators and endogenous party leaders. I test the

model on the case of Brazil, where switching is common. Results suggest that Brazilian legislators use parties to maximize pork, ideological consistency, and short-term electoral success, but which of these matters most depends on constituents, i.e., legislators use parties for different purposes in different electoral environments. The approach developed here could easily be applied to study legislative behavior in other political systems.]”,”container-title”:”American Journal of Political Science”,”ISSN”:”00925853, 15405907”,”issue”:”1”,”note”:”publisher: [Midwest Political Science Association, Wiley]”,”page”:”62-80”,”title”:”Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil’s Chamber of Deputies”,”volume”:”50”,”author”:”[”family”:”Desposato”,”given”:”Scott”]”,”issued”:”[”date-parts”:”[”2006”]”]”,”label”:”page”,”suppress-author”:true}”,”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} sostienen que los legisladores evalúan los beneficios y costos asociados con permanecer en su partido actual frente a los beneficios potenciales de unirse a otro. Si los beneficios de cambiar superan los costos, es probable que opten por el cambio de afiliación. Por ejemplo, si los legisladores observan cambios en el panorama político, como desplazamientos en el apoyo del electorado o alteraciones relevantes en las políticas o liderazgo de su partido original, es más probable que decidan cambiar de partido.

Estudios empíricos, como los de Heller y Mershon (2009) y Mershon y Shvetsova (2013), corroboran que la reelección es la principal motivación detrás del cambio de partido, reafirmando la interpretación de March y Olsen sobre cómo las decisiones políticas están profundamente influenciadas tanto por consideraciones estratégicas como por coincidencias políticas e institucionales. Los estudios sostienen que el transfuguismo ocurre cuando los legisladores perciben que su actual afiliación partidaria limita su capacidad para ser reelegidos debido a factores como la pérdida de popularidad del partido, su posición en el espectro político, cambios en el clima político general o en las preferencias de los votantes, y las políticas o plataforma del partido.

El transfuguismo ha sido ampliamente estudiado en contextos internacionales, mostrando variaciones según las estructuras políticas. En Brasil, esta práctica es común debido al sistema proporcional que incentiva a los legisladores a cambiar de partido en busca de mejores oportunidades de carrera (Desposato, 2006) including the Philippines, Italy, Nepal, Ecuador, Russia, and Japan. While frequently dismissed as simply an indicator of a weak parties, switching provides a unique window on party systems. To the extent that we understand affiliation decisions, we gain insight on the way politicians use parties to advance their careers. In this article I offer a model of party-membership patterns, where decisions to switch party or to stay put are a function of the strategic interaction of legislators and endogenous party leaders. I test the model on the case of Brazil, where switching is common. Results suggest that Brazilian legislators use parties to maximize pork, ideological consistency, and short-term electoral success, but which of these matters most depends on constituents, i.e., legislators use parties for different purposes in different electoral

environments. The approach developed here could easily be applied to study legislative behavior in other political systems.]”,”container-title”:”American Journal of Political Science”,”ISSN”:”00925853, 15405907”,”issue”:”1”,”note”:”publisher: [Midwest Political Science Association, Wiley]”,”page”:”62-80”,”title”:”Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil’s Chamber of Deputies”,”volume”:”50”,”author”:[{"family":”Desposato”,”given”:”Scott”}],”issued”:{“date-parts”:[[“2006”]]},”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} . En Italia, el transfuguismo refleja la inestabilidad partidaria y la fragmentación del sistema, donde los legisladores cambian de afiliación en respuesta a crisis de liderazgo o divisiones internas en sus partidos (Heller & Mereshon, 2008). Tales experiencias contrastan con el caso mexicano, donde el transfuguismo es un fenómeno reciente, condicionado por una estructura de control partidario rígida y una cultura de lealtad hacia los liderazgos centrales, influida además por la reciente introducción de la reelección consecutiva. Este estudio contribuye a entender cómo el transfuguismo se adapta a distintos sistemas políticos y resalta las particularidades del caso mexicano.

El análisis del transfuguismo legislativo bajo la luz de la teoría institucional racional se extiende a estudios como el de Yoshinaka (2015) non-switchers, and a party leader. The case study of a party switcher’s decision in ‘real time’ documents the complexity of the decision in a politician’s own words prior to and following the switch. The book raises important questions regarding the meaning of a party label.”,”event-place”:”Cambridge”,”ISBN”:”978-1-107-11589-7”,”note”:”DOI: 10.1017/CBO9781316336281”,”publisher”:”Cambridge University Press”,”publisher-place”:”Cambridge”,”source”:”Cambridge University Press”,”title”:”Crossing the Aisle: Party Switching by US Legislators in the Postwar Era”,”title-short”:”Crossing the Aisle”,”URL”:”https://www.cambridge.org/core/books/crossing-the-aisle/519F5A3C501380C42ABB4B1E041DC946”,”author”:[{"family":”Yoshinaka”,”given”:”Antoine”}],”accessed”:{“date-parts”:[[“2023”,11,6]]},”issued”:{“date-parts”:[[“2015”]]},”label”:”page”,”suppress-author”:true},”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} , quien examina por qué y cómo los legisladores en Estados Unidos cambian de partido. Kaare Strøm, en su teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos, sugiere que los legisladores y los partidos están motivados principalmente por objetivos como ganar elecciones, participar en el gobierno y promover políticas que reflejen sus ideologías y valores (1990, pp. 566–568). En este marco, la reelección se posiciona como un objetivo estratégico que impulsa comportamientos como el transfuguismo, mejorando las perspectivas electorales y asegurando la permanencia en el poder.

En el contexto mexicano, el transfuguismo legislativo ha adquirido relevancia particularmente a partir de la reforma electoral de 2014, que permitió la reelección consecutiva de legisladores hasta por un máximo de 12 años para

diputados y senadores.⁴ La reforma introdujo nuevos incentivos y estrategias para los legisladores, quienes ahora pueden buscar la continuidad en sus cargos a través de la reelección, un factor que podría influir directamente en sus decisiones de cambiar de partido.

La Cámara de Diputados y el Senado ofrecen un escenario complejo para analizar el transfuguismo y la reelección. Las reglas y estructuras de cada cámara influyen en cómo y por qué ocurre el transfuguismo. Por ejemplo, la representación proporcional en ambas cámaras puede ofrecer incentivos diferentes para cambiar de partido. Las dinámicas internas, como la distribución de poder y la disciplina partidaria, también varían entre las dos cámaras, afectando las decisiones de los legisladores. Kerevel (2014, 2017) analiza cómo la estructura del sistema electoral y las dinámicas internas de los partidos influyen en el comportamiento de los legisladores mexicanos, destacando que aquellos en posiciones más visibles y responsables tienen mayores incentivos para cambiar de partido en busca de mejores oportunidades de reelección.

La influencia de los sistemas electorales en el comportamiento legislativo y el transfuguismo ha sido ampliamente discutida en la literatura académica. Carey y Shugart sugieren que los sistemas electorales y las estructuras de los cargos legislativos condicionan las estrategias legislativas y las probabilidades de reelección. Según ellos, el tipo de sistema electoral (mayoritario o proporcional) juega un papel crítico en determinar las tácticas que los legisladores emplean para mantenerse en el cargo. En los sistemas de mayoría relativa, los legisladores suelen concentrarse en cultivar un voto personal en sus distritos, lo que a menudo implica apoyar reformas o impulsar políticas públicas que beneficien directamente a sus electores. En contraste, en sistemas proporcionales, los políticos tienden a alinearse más con la línea del partido nacional y enfocarse en reformas y políticas de alcance más amplio, dado que su reelección depende más de su posición en la lista del partido que de su popularidad individual (Carey & Shugart, 1995).

Matland y Studlar destacan cómo la naturaleza del sistema electoral afecta la estabilidad de los mandatos legislativos y las decisiones estratégicas relacionadas con la lealtad partidaria. Los sistemas que fortalecen el vínculo entre el legislador y su base electoral tienden a fomentar una lealtad partidaria más robusta, ya que la reputación del partido puede influir directamente en las posibilidades de reelección del legislador (Matland & Studlar, 2004)we compare turnover rates across countries. A set of variables expected to influence turnover rates is described and multiple regression is used to test the hypotheses developed. Results show that frequency of elections, opportunity for double listings, electoral volatility and legislative institutionalization

⁴ Los legisladores deberán ser postulados por el mismo partido o coalición, excepto cuando hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (CPEUM, 1917, art. 59).

have statistically significant effects on turnover. In addition the type of electoral system (majoritarian versus proportional representation).

En el caso de México, el sistema electoral mixto y las reformas que permiten la reelección consecutiva han creado un entorno donde las decisiones de afiliación partidaria y las estrategias de reelección están profundamente influenciadas por las estructuras electorales. Kerevel (2013) y Barrow (2007) at the very same time that democratisation has made Mexicans' electoral choices more significant, frequently changing party allegiances among candidates and even elected officials renders these choices less meaningful. Since parties matter? in a democratic polity, party switching may prove an impediment to the development of a liberal and stable democracy. Partisan shifts within the state congress of Morelos illustrate this point.”, container-title:”Politics”, DOI:”10.1111/j.1467-9256.2007.00296.x”, ISSN:”0263-3957”, issue:”3”, note:”publisher: SAGE Publications Ltd”, page:”165-173”, title:”Party On? Politicians and Party Switching in Mexico”, volume:”27”, author:”Barrow”, Lynda K.””, issued:”2007”, label:”page”, suppress-author:”true”, schema:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} subrayan la importancia de la visibilidad y la responsabilidad asociadas con ser diputado propietario frente a ser suplente, señalando que los propietarios tienen mayores incentivos para buscar la reelección y, por ende, pueden estar más dispuestos a cambiar de partido si perciben que ello mejora sus perspectivas electorales.

2. Metodología

El estudio adopta un enfoque cuantitativo para analizar la relación entre el transfuguismo legislativo y la postulación a la reelección de diputados federales y senadores en el Congreso de la Unión en México. La metodología se basa en un modelo de regresión logística binomial, ideal para modelar relaciones entre una variable dependiente binaria y múltiples variables independientes, lo que proporciona una base probabilística sólida para examinar los factores que influyen en la postulación a la reelección.

La recopilación de datos se realizó en etapas, utilizando fuentes oficiales como el Instituto Nacional Electoral (INE, 2024), el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (CDD, 2024) y el Senado de la República (Secretaría General de Servicios Parlamentarios, 2024). Así, fue posible identificar a los legisladores objeto de estudio y recopilar información sobre sus afiliaciones partidarias y resultados electorales en los periodos legislativos de 2018 a 2024. Los datos se complementaron con variables adicionales obtenidas del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2024), como

filiación política, cambios de grupo parlamentario, entidad representada, circunscripción, fórmula electoral, edad y antecedentes de participación en comisiones legislativas.

Para asegurar la precisión de los datos y minimizar el sesgo, se aplicaron técnicas de verificación cruzada y triangulación mediante consultas a autoridades electorales y legislativas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Esta estrategia de validación incrementó la fiabilidad de los datos y permitió resolver discrepancias, asegurando que la información utilizada en el análisis fuera completa y verificable.

Las variables empleadas en el estudio están detalladas en la Tabla 1. La variable dependiente es la candidatura a la reelección, definida como una variable binaria en la que 1 indica postulación y 0 indica la ausencia de esta. La variable independiente principal es el cambio de afiliación partidaria, también binaria (1 para cambio de partido y 0 para permanencia en el partido original). Además, se incluyeron diversas variables de control que se presentan en la tabla siguiente. La selección de las variables se fundamentó en la literatura existente, que destaca su relevancia en el contexto de la reelección, permitiendo así un análisis exhaustivo de los factores que influyen en el éxito electoral de los legisladores (Close et al., 2019; Degiusti, 2017; Fortin, 2010) elected in 14 European national assemblies. The findings indicate that the legislators from more democratic party organizations tend to report more frequent disagreement and to assert their own opinions against the one of their parties.”, “container-title”: “Parliamentary Affairs”, “DOI”: “10.1093/pa/gsx075”, “ISSN”: “0031-2290”, “issue”: “2”, “journal-abbreviation”: “Parliamentary Affairs”, “page”: “387-405”, “title”: “Prompting Legislative Agreement and Loyalty: What Role for Intra-Party Democracy?”, “volume”: “72”, “author”: [{ “family”: “Close”, “given”: “Caroline” }, { “family”: “Gherghina”, “given”: “Sergiu” }, { “family”: “Sierens”, “given”: “Vivien” }], “issued”: { “date-parts”: [[“2019”, 4, 1]] }, { “id”: “774”, “uris”: [“http://zotero.org/users/12774242/items/V4YU7QGU”], “itemData”: { “id”: “774”, “type”: “thesis”, “genre”: “Tesis para optar por el título de Magister en Ciencia Política”, “language”: “en”, “note”: “publisher: Universidad Torcuato Di Tella”, “source”: “repositorio.utdt.edu”, “title”: “Determinantes contextuales e individuales del transfuguismo legislativo: Argentina, 1999-2009”, “title-short”: “Determinantes contextuales e individuales del transfuguismo legislativo”, “URL”: “https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11118”, “author”: [{ “family”: “Degiusti”, “given”: “Danilo E.” }], “accessed”: { “date-parts”: [[“2023”, 11, 6]] }, “issued”: { “date-parts”: [[“2017”, 9]] }, { “id”: “381”, “uris”: [“http://zotero.org/users/12774242/items/AIYBVVJP”], “itemData”: { “id”: “381”, “type”: “article-journal”, “abstract”: “A diferencia del resto de países en Centroamérica, el alto índice de transfuguismo parlamentario ha generado un gran interés en Guatemala. En términos generales, el transfuguismo se ha visto como algo negativo con serias repercusiones sobre la representación, el sistema de partidos políticos y la democracia en general. En este artículo se propone una alternativa al tradicional estudio normativo del transfuguismo. Se sugiere que la consideración del diputado

de migrar es una decisión estratégica orientada a maximizar su función de utilidad, donde el representante ambicioso hace un balance entre su capital, los recursos que recibe del partido político, los costos de asociación y los costos de transacción. Luego de analizar preliminarmente la unidad partidaria, la volatilidad electoral y de revisar varios casos de estudio, se propone que en Guatemala el transfuguismo se da por el monopolio partidario sobre los recursos colectivos y privados, por los altos costos de asociación y por los bajos costos de transacción.”;”container-title”:”América Latina Hoy”,”ISSN”:”1130-2887”,”note”:”publisher: Ediciones Universidad de Salamanca”,”page”:”141-166”,”source”:”EBSCOhost”,”title”:”Tranfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción”,”title-short”:”Transfuguismo Parlamentario En Guatemala”,”volume”:”54”,”author”:[{“family”:”Fortin”,”given”:”Javier”}],”issued”:[{“date-parts”:[[“2010”,1,1]]}],”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json” .

Tabla 1.

Descripción de las variables

Variable	Valores	Explicación
Tipo de Cámara	0=Cámara de Diputados 1=Cámara de Senadores	Indica si el legislador pertenece a la Cámara de Diputados o al Senado.
Legislatura	0=LXIV (2018-2021) 1=LXV (2021-2024)	Especifica el periodo legislativo al que pertenece el legislador.
Triunfo electoral con coalición	0=No 1=Sí	Señala si el legislador fue electo como parte de una coalición electoral o de forma independiente por su partido.
Principio electoral	0=Mayoría Relativa 1=Representación Proporcional	Define el sistema por el cual el legislador fue electo.
Posición en la fórmula electoral	0=Suplente 1=Propietario	Indica si el legislador ocupa la posición de propietario o suplente en su fórmula electoral.
Sexo	0=Mujer 1=Hombre	Especifica la identidad biológica del legislador.
Cambio de Grupo Parlamentario	0=No 1=Sí	Indica si el legislador ha cambiado de grupo parlamentario durante el periodo legislativo.
Estado	1-32=Entidades de la federación	Indica la entidad federativa de representación del legislador, con una codificación única para cada uno de los 32 estados de la República Mexicana.

Variable	Valores	Explicación
Partido al iniciar la legislatura ^{/1}	1=PAN; 2=PRI; 3=PRD; 4=PT; 5=MC; 6=MORENA; 7=PVEM; 8=PANAL; 9=PES	Identifica el partido político al cual el legislador estaba afiliado al inicio de la legislatura, con una codificación específica para cada partido.

Fuente: Elaboración propia.

/1 Glosario, en orden alfabético: MC: Movimiento Ciudadano; MORENA: Movimiento Regeneración Nacional; PAN: Partido Acción Nacional; PES: Partido Encuentro Social; PRD: Partido de la Revolución Democrática; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PT: Partido del Trabajo; PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

El análisis estadístico se realizó mediante pruebas de Chi-Cuadrada para detectar diferencias en las frecuencias de las variables categóricas y mediante regresión logística binomial para estimar la dirección e impacto de cada variable en la probabilidad de reelección. La prueba de Chi-Cuadrada permitió explorar la asociación entre la variable dependiente (postulación a la reelección) y las variables categóricas, como el tipo de cámara y el principio de elección (Jovell, 2006, pp. 11–14).

La regresión logística binomial, por otro lado, brindó una comprensión detallada de la relación entre la postulación a la reelección y las variables independientes, permitiendo interpretar el coeficiente Exp(B) como la razón de probabilidades asociada a cada predictor (Hosmer et al., 2013, pp. 1–21). El modelo estadístico de la regresión logística binomial se formuló de la siguiente manera:

$$\log\left(\frac{P(Y = 1)}{1 - P(Y = 1)}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$$

Donde $P(Y=1)$, en el caso concreto, es la probabilidad de que un legislador sea postulado a la reelección, β_0 es el intercepto, y $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ son los coeficientes de las variables independientes X_1, X_2, \dots, X_n .

El modelo fue esencial para evaluar la hipótesis de que los legisladores que cambian de partido tienen una mayor probabilidad de ser postulados a la reelección en comparación con aquellos que permanecen leales a sus partidos originales. La metodología empleada no solo permite identificar los factores que influyen en la postulación a la reelección, sino también evaluar el contexto institucional y partidario en el que se desarrollan estas decisiones.

3. Resultados

Este apartado presenta los resultados del análisis cuantitativo sobre el transfuguismo legislativo y su relación con la reelección en el Congreso de la Unión en México, considerando tanto a la Cámara de Diputados como al Senado de la República durante las LXIV y LXV Legislaturas (2018-2024).⁵ La Cámara de Diputados se elige cada tres años y está conformada por 500 miembros, de los cuales 300 son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 mediante representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales. En contraste, el Senado de la República se renueva cada seis años y cuenta con 128 integrantes: 64 elegidos por mayoría relativa, 32 por el principio de primera minoría y 32 por representación proporcional. El estudio evalúa la incidencia del transfuguismo y su impacto en las oportunidades de reelección de los legisladores en ambas cámaras, tomando en cuenta sus diferencias en composición y función representativa.

Análisis descriptivo

Según los datos recopilados, la mayoría de los legisladores analizados pertenecen a la Cámara de Diputados, representando un 90.4% (1,220 legisladores), mientras que la Cámara de Senadores constituye el 9.6% (130 legisladores). La distribución refleja la composición del Congreso mexicano, donde la Cámara de Diputados, integrada por un mayor número de miembros, representa a la población de los distritos electorales. En contraste, el Senado representa a las entidades federativas, lo que demuestra la naturaleza complementaria y diferenciada de la representación y funciones de ambas cámaras en el sistema legislativo

El cambio de grupo parlamentario es más frecuente en el Senado, donde el 22.3% (29 legisladores) han cambiado de bancada, comparado con el 10.1% (123) en la Cámara de Diputados. Respecto al principio electoral, el 60.7% de los diputados fueron elegidos por mayoría relativa (741 legisladores), mientras que el 39.3% (479 legisladores) fueron elegidos por representación proporcional. En el Senado, la

⁵ Decidí unir las bases de datos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, principalmente debido a que la experiencia de la reelección en la cámara alta no permite aún un análisis de esta naturaleza, ya que empezó su aplicación en 2018, coincidiendo con el inicio del periodo legislativo que se extiende hasta 2024, es decir, la falta de un periodo más amplio impide elaborar un análisis estadístico más robusto. Ante la escasez de datos, opté por unificar las bases por dos razones: los datos son homogéneos, es decir, las variables en ambas cámaras miden los mismos fenómenos de igual manera; y el objetivo del estudio es obtener una visión general del transfuguismo en el contexto legislativo total, considerando las posibles diferencias estructurales. Para tal efecto, incluí variables dummy para controlar las diferencias entre cámaras, asegurando que cualquier variación en el fenómeno del transfuguismo debido a la cámara específica sea considerada.

distribución es ligeramente diferente, con un 74.6% (97 senadores) elegidos por mayoría relativa y un 25.4% (33 senadores) por representación proporcional.

En cuanto a la posición en la fórmula electoral, la mayoría de los legisladores son propietarios. En la Cámara de Diputados, el 82.5% (1,007 legisladores) son propietarios, mientras que el 17.5% (213 legisladores) son suplentes. En el Senado, la proporción de propietarios es aún mayor, con un 98.5% (128 senadores) y solo un 1.5% (dos senadores) de suplentes. La distribución por sexo es equilibrada en ambas cámaras. En la Cámara de Diputados, el 51.6% (629 legisladores) son hombres y el 48.4% (591 legisladores) son mujeres. En el Senado, el 50.8% (66 senadores) son hombres y el 49.2% (64 senadores) son mujeres.

Con relación al segmento de legisladores que cambiaron de partido durante el periodo de 2018 a 2024, en la Cámara de Diputados, el fenómeno del transfuguismo legislativo presenta una tendencia significativa, aunque menor en comparación con el Senado. De acuerdo con los datos de la Tabla 2, se registraron 154 cambios de partido durante este periodo, que representa un 15.4% del total de la cámara legislativa (500 miembros por legislatura). El partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) es el principal receptor de tránsfugas, especialmente de legisladores provenientes del Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES), lo que permite presumir que hay una suerte de acuerdos entre ambas bancadas para intercambiar legisladores.

Tabla 2.

Flujo de tránsfugas entre partidos (Congreso de la Unión, 2018–2024)

Partido original	Partido al concluir la legislatura (Diputados) ¹									Total
	MORENA	PT	SP ²	PRI	PAN	MC	PES	PRD	PVEM	
PT	18	6	-	2	-	-	2	4	-	32
MORENA	2	12	3	1	3	3	3	-	2	29
PRD	5	2	9	6	-	2	-	3	2	29
PES	10	7	1	1	1	-	2	-	-	22
PAN	9	-	1	-	4	2	-	-	-	16
PVEM	3	-	1	4	1	1	-	1	-	11
PRI	4	-	2	-	-	1	1	-	-	8
MC	1	-	3	-	3	-	-	-	-	7
Total	52	27	20	14	12	9	8	8	4	154

Partido original	Partido al concluir la legislatura (Senadores)								Total
	MORENA	MC	SP ²	PRI	PVEM	PT	PAN	PRD	
MORENA	-	2	2	3	-	1	-	-	8
PAN	2	2	2	1	-	-	-	-	7
SP	-	2	-	1	-	1	1	1	6
PRI	-	-	1	-	3	-	-	-	4
MC	2	-	-	1	-	-	-	-	3
PRD	-	1	-	-	2	-	-	-	3
PVEM	3	-	-	-	-	-	-	-	3
PT	-	-	2	-	-	-	-	-	2
PES	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Total	8	7	7	6	5	2	1	1	37

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional Electoral, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, varios años.

¹/1 Con el fin de hacer comparables los datos en la tabla, en el caso de la Cámara de Diputados, se suman los cambios de partido de dos legislaturas: LXIV Legislatura (2018-2021) y LXV Legislatura (2021-2024).

²/2 Sin Partido.

En la Cámara de Senadores, el transfuguismo legislativo fue más frecuente en términos relativos, con 37 movimientos intrapartidarios durante el periodo analizado; es decir, 28.9% con relación al total de la cámara (128 escaños). La cifra es mayor al de la Cámara de Diputados, lo que puede deberse a la naturaleza distinta del Senado, donde los mandatos son de seis años y las alianzas estratégicas tienen un peso mayor. Los datos muestran que MORENA también fue el principal receptor de tránsfugas en el Senado, con legisladores provenientes del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), lo que refuerza la narrativa de la consolidación de MORENA como un polo de atracción para legisladores que buscan mayor estabilidad política o alineación con el gobierno en turno.

Pruebas de Chi-Cuadrada

El análisis de la prueba de Chi-Cuadrada para el periodo legislativo 2018-2024 revela asociaciones significativas entre el transfuguismo legislativo y una serie de variables estructurales e institucionales, lo que permite identificar los factores que influyen en el cambio de partido por parte de los legisladores. El fenómeno tiene implicaciones importantes para la estabilidad partidaria, la cohesión de los grupos parlamentarios y las dinámicas políticas del Congreso mexicano. A continuación, se amplía el análisis de las variables más relevantes (véase Tabla 3).

El tipo de cámara legislativa mostró una asociación significativa con el cambio de partido ($p < 0.001$). De los legisladores que cambiaron de partido, el 80.9% pertenecen

a la Cámara de Diputados, mientras que el 19.1% son de la Cámara de Senadores. Los resultados sugieren que, aunque la proporción de transfuguismo es mayor en el Senado (22.3%), la mayoría de los cambios de partido en términos absolutos ocurren en la Cámara de Diputados debido a su mayor número de miembros. Los senadores, al tener mandatos de seis años, pueden gozar de mayor independencia para reconsiderar su afiliación partidaria y formar nuevas alianzas políticas, mientras que los diputados, con ciclos electorales más cortos, podrían enfrentar más presiones de lealtad partidaria y estabilidad interna.

Tabla 3.

Resumen de los resultados de las pruebas Chi-Cuadrada (χ^2)
(Congreso de la Unión, 2018–2024)

Variable	Grupos	N	%	Cambio de partido				χ^2
				No	%	Sí	%	
Tipo de cámara	Cám. de Diputados	1,220	90.4	1,097	91.6	123	80.9	<0.001*
	Cám. de Senadores	130	9.6	101	8.4	29	19.1	
Arribo con coalición electoral	No	671	49.7	635	53.0	36	23.7	<0.001*
	Sí	679	50.3	563	47.0	116	76.3	
Principio de elección	Mayoría Relativa	838	62.1	716	59.8	122	80.3	<0.001*
	Rep. Proporcional	512	37.9	482	40.2	30	19.7	
Candidatura a reelección	No	977	72.4	852	71.1	125	82.2	0.004*
	Sí	373	27.6	346	28.9	27	17.8	
Posición en la fórmula electoral	Suplente	215	15.9	181	15.1	34	22.4	0.021*
	Propietario	1,135	84.1	1,017	84.9	118	77.6	
Sexo	Mujer	655	48.5	592	49.4	63	41.4	0.064
	Hombre	695	51.5	606	50.6	89	58.6	
Afiliación partidaria al inicio de la legislatura	PAN	269	19.9	250	20.8	19	12.7	<0.001*
	PRI	150	11.1	138	11.5	12	7.9	
	PRD	50	3.7	29	2.4	21	14.0	
	PT	124	9.2	99	8.3	25	16.7	
	MC	69	5.1	60	5.0	9	6.0	
	MORENA	527	39.0	496	41.3	31	20.7	
	PVEM	79	5.9	65	5.4	14	9.3	
	PANAL	4	0.3	4	0.3	0	0.0	
PES	78	5.8	57	4.8	21	14.0		

Fuente: Elaboración propia con los resultados calculados mediante el programa estadístico SPSS Statistics 29 de IBM.

* $p < 0.05$; ** $p < 0.001$

La participación en una coalición electoral también mostró una asociación con el transfuguismo ($p < 0.001$). Los resultados indican que el 76.3% de los legisladores que cambiaron de partido habían llegado al Congreso a través de una coalición, mientras que solo el 23.7% no formaban parte de una. Este hallazgo sugiere que, aunque las coaliciones son eficaces para ganar elecciones, pueden carecer de cohesión interna, lo que facilita el cambio de partido una vez que los legisladores están en el cargo. Las coaliciones a menudo son alianzas estratégicas de conveniencia electoral, lo que puede resultar en una falta de unidad ideológica y compromiso entre los legisladores de los diferentes partidos que las conforman. Esto refuerza la idea de que los legisladores provenientes de coaliciones podrían estar más dispuestos a cambiar de grupo parlamentario cuando las circunstancias políticas o los intereses individuales así lo demanden.

El principio de elección también mostró una asociación con el comportamiento tráfuga ($p < 0.001$). Los legisladores electos por mayoría relativa exhibieron una mayor propensión a cambiar de partido (80.3%) en comparación con aquellos electos por representación proporcional (19.7%). Este patrón puede explicarse por la relación más directa y personal que los legisladores de mayoría relativa tienen con su electorado. Al depender de un distrito específico y enfrentarse a la competencia directa de otros candidatos, estos legisladores pueden sentir más presión para ajustar sus posiciones políticas o afiliarse a un partido más fuerte que les ofrezca mayor apoyo para su reelección. Por otro lado, los legisladores de representación proporcional, que dependen de listas cerradas y de una base partidaria más sólida, podrían tener menos incentivos para cambiar de partido, ya que sus posibilidades de reelección dependen más de su alineación con las estructuras partidarias.

La posición en la fórmula electoral también mostró una asociación con el transfuguismo ($p = 0.021$). Los suplentes presentaron una mayor tendencia a cambiar de partido (22.4%) en comparación con los propietarios (77.6%). Este hallazgo refleja la inestabilidad y menor visibilidad política de los suplentes, quienes a menudo ocupan una posición secundaria en el esquema de poder legislativo y podrían estar más inclinados a buscar nuevas oportunidades políticas fuera de su partido original. Al no tener un asiento permanente ni un rol protagónico, los suplentes podrían sentir menos lealtad hacia su partido y estar más abiertos a cambiar de grupo parlamentario si eso les ofrece mejores perspectivas de futuro político. En contraste, los propietarios, al tener una posición más consolidada, pueden estar más comprometidos con su partido y sus estructuras internas.

Aunque la variable de sexo no resultó estadísticamente significativa ($p = 0.064$), se observó una tendencia en la que los hombres (58.6%) mostraron una mayor propensión al transfuguismo en comparación con las mujeres (41.4%). La falta de significancia estadística sugiere que el cambio de partido no está directamente relacionado con el género del legislador. Este hallazgo es importante porque muestra que tanto hombres como mujeres enfrentan dinámicas similares en lo que respecta al transfuguismo, y que las motivaciones para cambiar de partido están más relacionadas con

factores políticos e institucionales que con el género. Esto también podría reflejar los avances en equidad de género en el ámbito político mexicano, donde las legisladoras tienen acceso a las mismas oportunidades y enfrentan desafíos similares a los de sus contrapartes masculinas en términos de lealtad y cambio partidario.

La afiliación partidaria al inicio de la legislatura también mostró una asociación con el transfuguismo ($p < 0.001$). Los resultados muestran que los legisladores provenientes del PRD, PT y PES presentan las tasas más altas de cambio de partido, con 14%, 16.7% y 14%, respectivamente. Dichos partidos, que han enfrentado problemas internos de cohesión, pérdida de relevancia electoral o incluso la pérdida de registro, parecen ser más vulnerables al transfuguismo. En cambio, partidos más consolidados como MORENA, PAN y PRI tienen menores tasas de cambio, con 12.7%, 7% y 8%, respectivamente, lo que sugiere una mayor cohesión interna y capacidad para retener a sus legisladores. La estabilidad dentro de los partidos más grandes podría estar relacionada con una estructura más sólida de incentivos y mecanismos disciplinarios que desalientan el transfuguismo.

Los hallazgos destacan cómo las distintas variables estructurales e institucionales se asocian a la decisión de los legisladores de cambiar de partido. Factores como el tipo de cámara, el principio de elección, la afiliación partidaria y la posición en la fórmula electoral revelan la complejidad del fenómeno del transfuguismo en el contexto mexicano. Los legisladores no solo responden a incentivos individuales, sino que sus decisiones están entrelazadas con las dinámicas internas de sus partidos y las restricciones impuestas por el sistema electoral. ¿Cómo afectan estas variables la probabilidad de que un legislador opte por el transfuguismo y sus posibilidades de reelección? Responderé esta pregunta en el siguiente apartado.

Regresión logística binomial

El análisis de regresión logística binomial revela el impacto de ciertas variables en la probabilidad de reelección de los legisladores en el Congreso de la Unión. Estos resultados arrojan luz sobre los factores determinantes en las decisiones de los partidos para postular nuevamente a un legislador. A continuación, se presentan los hallazgos, iniciando con las variables que tienen un impacto significativo y finalizando con aquellas que no resultaron estadísticamente relevantes en el modelo.

Entre los factores más influyentes, destaca la “posición en la fórmula electoral” como la variable con mayor impacto en la probabilidad de reelección. El modelo muestra que los legisladores propietarios tienen casi seis veces más probabilidades de ser postulados para la reelección en comparación con los suplentes ($\text{Exp}(B) = 5.956$, $p < 0.001$). Este hallazgo subraya la importancia del rol que los legisladores desempeñan desde el inicio de la legislatura: aquellos en la posición de propietarios gozan de mayor visibilidad y protagonismo en el ámbito legislativo, lo cual no solo

incrementa su reconocimiento público, sino que también les permite consolidar una base de apoyo partidario más sólida. La exposición mediática y las oportunidades de liderazgo dentro del Congreso dotan a los propietarios de una ventaja significativa en términos de viabilidad para la reelección, ya que su presencia constante les permite fortalecer lazos tanto con la ciudadanía como con los dirigentes de su partido. En contraste, los suplentes suelen ocupar un papel secundario, lo que limita su capacidad para ganar visibilidad y construir una imagen de desempeño activo en el ejercicio legislativo. La falta de un rol protagónico disminuye sus probabilidades de reelección, dado que los partidos tienden a priorizar candidatos que ya cuentan con una trayectoria consolidada en el Congreso y que pueden presentar resultados comprobables ante el electorado.

Tabla 4.

Resultados del análisis de regresión logística binomial para evaluar la probabilidad de que un legislador sea postulado candidato a la reelección (Congreso de la Unión, 2018-2024)

Covariables	B	Error estándar	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Tipo de cámara	-0.456	0.236	3.739	1	0.053	0.634
Legislatura	-0.035	0.049	0.508	1	0.476	0.966
Triunfo electoral con coalición	0.220	0.225	0.959	1	0.327	1.246
Principio electoral	-0.255	0.271	0.891	1	0.345	0.775
Posición en la fórmula electoral	1.784	0.272	43.178	1	<.001**	5.956
Sexo	-0.021	0.128	0.026	1	0.871	0.980
Cambio de grupo parlamentario	-0.637	0.237	7.193	1	0.007*	0.529
Estado	-0.003	0.010	0.084	1	0.772	0.997
Partido al iniciar la legislatura ^{/1}			22.577	8	0.004*	
PAN	-0.122	0.306	0.160	1	0.689	0.885
PRI	0.023	0.335	0.005	1	0.946	1.023
PRD	-0.868	0.493	3.101	1	0.078	0.420
PT	0.552	0.319	2.997	1	0.083	1.737
MC	-0.607	0.413	2.155	1	0.142	0.545
MORENA	-0.351	0.287	1.495	1	0.221	0.704
PVEM	-0.143	0.376	0.144	1	0.705	0.867
PANAL	-0.388	1.220	0.101	1	0.751	0.679
Constante	68.354	98.532	0.481	1	0.488	4.8515E+29

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la regresión logística binomial calculada mediante el programa estadístico SPSS Statistics 29 de IBM.

^{/1} El uso del Partido Encuentro Social (ES) como partido de referencia cambia la interpretación relativa de cada coeficiente, pero la inferencia general sobre la significancia estadística y el tamaño del efecto se mantiene.

* $p < 0.05$; ** $p < 0.001$

La lealtad partidaria, medida por la “afiliación partidaria al inicio de la legislatura”, también ejerce un fuerte impacto en la probabilidad de reelección de los legisladores. Los datos revelan que los legisladores que mantuvieron su militancia original durante todo el periodo tienen una probabilidad significativamente mayor de ser postulados nuevamente ($p=0.004$). El hallazgo sugiere que la estabilidad y coherencia dentro del partido son cualidades altamente valoradas en los procesos de selección de candidatos para la reelección. La permanencia en el mismo partido se interpreta como un indicador de disciplina y compromiso con los lineamientos y objetivos estratégicos de la organización partidaria. Además, la lealtad partidaria fomenta la cohesión interna, lo cual es esencial para la gobernabilidad y estabilidad del grupo parlamentario. Los partidos políticos, al priorizar la reelección de aquellos legisladores que han mostrado un compromiso constante, refuerzan la disciplina interna y desalientan el transfuguismo, fortaleciendo la imagen de unidad y consistencia ante el electorado. El hallazgo reafirma la relevancia de la cohesión partidaria y el valor que los partidos asignan a la estabilidad en su estructura legislativa, premiando a quienes mantienen una alineación sostenida con la ideología y las políticas de la organización.

Aunque podría esperarse que el “cambio de grupo parlamentario” ofrezca oportunidades adicionales para los legisladores que buscan mejorar su posición política, el análisis muestra que el transfuguismo en realidad reduce las probabilidades de reelección ($\text{Exp}(B)=0.529$, $p=0.007$). Este hallazgo puede interpretarse como una señal de que los partidos observan con escepticismo el cambio de afiliación, ya que esta práctica puede percibirse como una falta de lealtad y consistencia. Los legisladores que cambian de partido a menudo generan desconfianza, tanto entre sus antiguos como entre sus nuevos compañeros y pueden enfrentar dificultades para integrarse plenamente en la estructura de su nuevo partido. La desconfianza afecta sus perspectivas de reelección, ya que los partidos prefieren apostar por candidatos que han mostrado una trayectoria de lealtad y compromiso a largo plazo. Además, el transfuguismo puede ser penalizado por el electorado, que podría percibir el cambio de partido como una estrategia oportunista. El hallazgo sugiere que el éxito político en términos de reelección no depende únicamente de la afiliación partidaria actual, sino también de la trayectoria de consistencia ideológica y compromiso con el grupo partidario original.

Aunque marginalmente significativo ($p=0.053$), el “tipo de cámara” también influye en la probabilidad de reelección. El análisis muestra que los senadores tienen un 36.6% menos de probabilidades de ser postulados para la reelección en comparación con los diputados ($\text{Exp}(B)=0.634$). Esta diferencia puede explicarse por las características estructurales y las responsabilidades distintivas de cada cámara. Los diputados, al ser elegidos por un periodo de tres años, tienen una relación más frecuente y directa con sus electores, lo que les permite establecer y renovar constantemente su base de apoyo electoral. Además, las campañas de los diputados son más recurrentes, lo cual aumenta su visibilidad pública y los mantiene en contacto directo con el

electorado. En cambio, los senadores, que son elegidos por un periodo de seis años, suelen tener una menor exposición a las dinámicas electorales y, por lo tanto, menos oportunidades de reforzar su presencia entre los votantes. La menor frecuencia de campañas puede limitar su capacidad para consolidar un vínculo sólido con el electorado y reducir sus posibilidades de ser considerados para la reelección.

Por otro lado, algunas variables no muestran un impacto significativo en la probabilidad de reelección en el modelo. La variable “legislatura” no tiene un efecto estadísticamente relevante ($p=0.476$), lo cual sugiere que el periodo legislativo en el que un diputado o senador se encuentra no influye directamente en sus posibilidades de reelección. Esto indica que otros factores individuales y partidarios tienen mayor peso. De manera similar, la variable “triumfo electoral con coalición” no resulta significativa ($p=0.327$), lo cual sugiere que la pertenencia a una coalición electoral no garantiza una mayor probabilidad de ser postulado. A pesar de que podría esperarse que los legisladores electos en coalición tengan ventajas en términos de una base electoral más amplia, los resultados indican que el desempeño individual es un criterio más importante para la reelección.

La variable “principio de elección” (mayoría relativa o representación proporcional) tampoco muestra un impacto significativo en la probabilidad de reelección ($p=0.345$). El hallazgo indica que las probabilidades de reelección están más relacionadas con la capacidad de un legislador para destacar en su rol que con la modalidad bajo la cual fue electo. Asimismo, el género del legislador no es un factor relevante en la probabilidad de reelección, ya que la variable “sexo” no presenta un impacto significativo ($p=0.871$). Esto sugiere que tanto hombres como mujeres tienen oportunidades similares de ser postulados, posiblemente reflejando avances en la equidad de género en el proceso de selección de candidatos.

Por último, la variable “estado” tampoco presenta un impacto objetivo en la probabilidad de reelección ($p=0.772$), lo cual indica que la región o el estado por el que fue electo un legislador no tiene un efecto relevante en sus probabilidades de reelección. El hallazgo implica que los partidos tienden a aplicar criterios de selección de candidatos que son relativamente uniformes a nivel nacional, sin favorecer o perjudicar a legisladores en función de su lugar de elección.

4. Discusión

La revisión de la literatura revela que el transfuguismo legislativo es un fenómeno complejo influenciado por una combinación de factores institucionales, estratégicos y contextuales. La teoría de la elección racional proporciona un marco útil para entender por qué los legisladores pueden optar por cambiar de partido como una estrategia para maximizar sus oportunidades de reelección. Los estudios empíricos, tanto en el contexto mexicano como en comparaciones internacionales, sugieren

que la reelección es una motivación clave detrás del transfuguismo, pero también que esta estrategia no siempre garantiza el éxito electoral debido a la penalización por parte de los votantes y las dinámicas internas de los partidos políticos.

En el contexto específico de México, la reelección consecutiva y la estructura del sistema electoral mixto han introducido nuevos incentivos y desafíos para los legisladores. Los hallazgos de estudios previos sugieren que la visibilidad y la responsabilidad asociadas con ser diputado o senador propietarios, así como las dinámicas de lealtad partidaria y las estructuras de los sistemas electorales, condicionan el comportamiento legislativo en el Congreso. El presente estudio se basa en estos marcos teóricos y evidencia empírica para explorar cómo estos factores influyen en el comportamiento legislativo en el Congreso de la Unión en México, aportando nuevas perspectivas sobre las dinámicas políticas y las estrategias de reelección en un entorno de creciente pluralismo y competencia electoral.

El análisis del transfuguismo legislativo y su impacto en la reelección en el Congreso de la Unión en México revela dinámicas complejas que desafían las teorías tradicionales sobre el comportamiento estratégico de los legisladores (Mayhew, 1974; Pitkin, 1985; v.gr., Shepsle & Weingast, 1995). A lo largo de esta investigación, se han identificado múltiples factores que influyen en las decisiones de los legisladores para cambiar de partido y cómo estas decisiones afectan sus probabilidades de ser postulados nuevamente para la reelección. Los resultados obtenidos ofrecen una serie de matices que ponen en tela de juicio las teorías establecidas del transfuguismo estratégico y, en cambio, destacan la relevancia de la lealtad partidaria y la estructura institucional en el sistema político mexicano.

Uno de los hallazgos más reveladores es que el cambio de partido, contrario a lo esperado, reduce significativamente las oportunidades de reelección. Los resultados de la regresión logística binomial muestran que la variable “Cambio de grupo parlamentario” tiene un impacto estadísticamente negativo en la probabilidad de reelección ($p < 0.007$), lo que sugiere que el transfuguismo no es una estrategia eficaz para asegurar la continuidad política. El resultado contradice las teorías del transfuguismo estratégico, que postulan que los legisladores cambian de partido para alinearse con plataformas o políticas que les ofrezcan mayores beneficios electorales (Aldrich & Bianco, 1992; Desposato, 2006; Heller & Mershon, 2009).
 ISBN: 978-0-230-60755-2, language: Inglés, number-of-pages: 201-229, publisher: Palgrave Macmillan, publisher-place: New York, title: Political Parties and Legislative Party Switching, editor: [family: Heller, given: William B.], family: Mershon, given: Carol, issued: [date-parts: [2009]], id: 2907, uris: [http://zotero.org/users/12774242/items/LWEFJA17], itemData: {id: 2907, type: article-journal, abstract: [Party switching by legislators has been common in many countries, including the Philippines, Italy, Nepal, Ecuador, Russia, and Japan. While frequently dismissed as simply an indicator of a weak parties, switching provides a unique window on party systems. To the extent that we understand affiliation decisions,

we gain insight on the way politicians use parties to advance their careers. In this article I offer a model of party-membership patterns, where decisions to switch party or to stay put are a function of the strategic interaction of legislators and endogenous party leaders. I test the model on the case of Brazil, where switching is common. Results suggest that Brazilian legislators use parties to maximize pork, ideological consistency, and short-term electoral success, but which of these matters most depends on constituents, i.e., legislators use parties for different purposes in different electoral environments. The approach developed here could easily be applied to study legislative behavior in other political systems.]”,”container-title”:”American Journal of Political Science”,”ISSN”:”00925853, 15405907”,”issue”:”1”,”no te”:”publisher: [Midwest Political Science Association, Wiley]”,”page”:”62-80”,”title”:”Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil’s Chamber of Deputies”,”volume”:”50”,”author”:”[{“family”:”Desposato”,”given”:”Scott”}],”issued”:”[{“date-parts”:”[[“2006”]]}],”[{“id”:”2905,”uris”:”[“http://zotero.org/users/12774242/items/ZDAHKW95”],”itemData”:”{“id”:”2905,”type”:”article-journal”,”abstract”:”In this paper, we develop a formal model of ambition theory, extending it to account for the choice of party affiliation. We begin by translating the expected utility, “calculus of candidacy” to the choice party affiliation. The model is then used to develop two game-theoretic models of affiliation. The first game models the affiliation decisions of an incumbent and a challenger within a single constituency. Our analysis shows these decisions to be fundamentally interdependent. Switches in affiliation can occur because of shifts in the electoral support for the parties, but also because politicians want to avoid contested primaries. Moving beyond one district, we show how the affiliation decisions of candidates running for different offices or in different districts are also interdependent. The analysis indicates that when electoral strength depends on who runs, politicians affiliated with a decaying political party are involved in a collective-action game.”}],”container-title”:”Mathematical and Computer Modelling”,”DOI”:”10.1016/0895-7177(92. En el contexto mexicano, los costos del transfuguismo —como la pérdida de apoyo del partido original, la desconfianza entre los votantes y la falta de credibilidad en el nuevo partido— parecen superar cualquier ventaja electoral que podría obtenerse con el cambio. Este hallazgo resalta la importancia del contexto institucional y las normas partidarias, que operan como factores limitantes en la estrategia del transfuguismo.

El estudio también destaca cómo la estructura institucional y las reglas formales influyen profundamente en las oportunidades de reelección. El tipo de cámara legislativa surge como un factor relevante: los resultados muestran que ser senador reduce marginalmente las probabilidades de reelección en comparación con los diputados ($p > 0.053$). Esta diferencia puede explicarse a través de la teoría institucionalista, que subraya cómo las características estructurales de las instituciones políticas condicionan el comportamiento de los actores (March & Olsen, 1984) political phenomena as the aggregate consequences of individual behavior, action as the result of choices based on calculated self-interest, history as efficient in reaching unique

and appropriate outcomes, and decision making and the allocation of resources as the central foci of political life. Some recent theoretical thought in political science, however, blends elements of these theoretical styles into an older concern with institutions. This new institutionalism emphasizes the relative autonomy of political institutions, possibilities for inefficiency in history, and the importance of symbolic action to an understanding of politics. Such ideas have a reasonable empirical basis, but they are not characterized by powerful theoretical forms. Some directions for theoretical research may, however, be identified in institutionalist conceptions of political order.]”, “archive”: “JSTOR”, “container-title”: “The American Political Science Review”, “DOI”: “10.2307/1961840”, “ISSN”: “00030554, 15375943”, “issue”: “3”, “note”: “publisher: [American Political Science Association, Cambridge University Press]”, “page”: “734-749”, “title”: “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, “volume”: “78”, “author”: [{"family”: “March”, “given”: “James G.”}, {"family”: “Olsen”, “given”: “Johan P.”}], “issued”: [{"date-parts”: [{"1984"}]}], “schema”: “https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}. A tal efecto, los senadores, al tener mandatos más largos y menos contacto directo con el electorado, podrían enfrentar mayores dificultades para consolidar una base electoral sólida. Los diputados, por su parte, debido a la frecuencia de las elecciones y su mayor visibilidad, tienen una ventaja estructural en términos de reelección. El hallazgo refuerza la importancia de los ciclos electorales y la dinámica institucional como elementos que configuran las decisiones estratégicas de los legisladores.

Al comparar estos hallazgos con estudios internacionales, se observa que el transfuguismo en sistemas como el brasileño y el italiano responde a dinámicas distintas. En Brasil, el sistema proporcional facilita el cambio de partido como estrategia para mejorar las oportunidades de reelección o acceder a mayores recursos. En Italia, el transfuguismo refleja la fragmentación y la inestabilidad partidaria, donde los legisladores suelen cambiar de afiliación en respuesta a crisis de liderazgo o divisiones internas. En contraste, el contexto mexicano, marcado por una estructura de control partidario rígido y una cultura de lealtad hacia los liderazgos, limita el transfuguismo. La reforma de 2014, que permitió la reelección consecutiva, no ha facilitado el cambio de partido como estrategia viable; de hecho, este cambio tiende a perjudicar las oportunidades de reelección de los legisladores mexicanos.

Otra variable significativa en este análisis es la posición en la fórmula electoral, que resulta ser uno de los determinantes más claros en la probabilidad de reelección. Los legisladores que ocupan la posición de propietario tienen seis veces más probabilidades de ser postulados nuevamente en comparación con los suplentes ($p < 0.001$). El resultado puede interpretarse desde la teoría de la elección racional, que sostiene que los actores políticos buscan maximizar sus beneficios mediante decisiones estratégicas (Ames, 1990, 2001). Los legisladores propietarios, al tener mayor visibilidad, mayores responsabilidades y contacto directo con el proceso legislativo, son considerados activos más valiosos para los partidos y están mejor posicionados para asegurar

su continuidad política. Los suplentes, por otro lado, al no tener una presencia tan prominente en el escenario legislativo, enfrentan mayores dificultades para construir una relación efectiva con su electorado y con los líderes partidarios. Es un hallazgo que pone de relieve cómo las posiciones dentro de las instituciones políticas influyen en las probabilidades de reelección.

La lealtad partidaria también emerge como un factor determinante para la reelección. La variable “Afilación al partido al iniciar la legislatura” es altamente significativa ($p < 0.004$), lo que sugiere que los legisladores que se mantienen leales a su partido original tienen mayores probabilidades de ser postulados nuevamente. Este resultado puede ser explicado por la teoría de la lealtad partidaria, que postula que los partidos políticos tienden a recompensar a aquellos legisladores que han demostrado compromiso y efectividad dentro de la estructura partidaria (Samuels, 2003). En el contexto mexicano, la cohesión interna del partido y la disciplina de sus miembros son factores clave en las decisiones de reelección. El hallazgo sugiere que el cambio de partido, lejos de mejorar las oportunidades de reelección, puede generar desconfianza tanto entre los líderes partidarios como entre los votantes, afectando negativamente la viabilidad política de los tránsfugas. El mantenimiento de la lealtad partidaria parece ser una estrategia más convincente para asegurar la postulación, dado que los partidos valoran la estabilidad y el compromiso continuo con su ideología y objetivos políticos.

Es importante mencionar que ciertas variables, tales como el principio de elección, el sexo del legislador, el estado de elección y la pertenencia a una coalición, no mostraron un impacto estadísticamente significativo en la probabilidad de reelección en este estudio. Los datos indican que, en el contexto mexicano, los partidos políticos priorizan factores como el desempeño legislativo, la estabilidad y la cohesión interna sobre características estructurales o demográficas al momento de decidir la postulación para un segundo mandato.

El hallazgo anterior también debe ser contextualizado dentro de la teoría del capital político (Bourdieu, 1999), que sostiene que los legisladores acumulan capital político a lo largo de su carrera mediante la construcción de redes de apoyo, tanto dentro de sus partidos como en el electorado. El cambio de partido puede ser percibido como una traición a esas redes, lo que disminuye el capital político acumulado y reduce la confianza en el legislador. Así, la estabilidad y la lealtad a una estructura partidaria establecida proporcionan una base más sólida para asegurar la reelección, lo que refuerza las dinámicas internas del sistema político mexicano.

Los resultados del estudio revelan que, en México, el transfuguismo no es una estrategia eficaz para aumentar las probabilidades de reelección. La lealtad partidaria, la posición dentro de la fórmula electoral y el tipo de cámara son factores mucho más influyentes en la postulación de los legisladores para un nuevo mandato. A diferencia de otros sistemas políticos, donde el cambio de partido puede ser una táctica viable, en México la estabilidad y la cohesión interna parecen ser las claves para el éxito.

político y la continuidad legislativa. Los resultados abren nuevas oportunidades para investigaciones futuras sobre las interacciones entre las estructuras partidarias, el capital político y el transfuguismo en otras regiones, como América Latina y Europa.

Conclusiones

El estudio ha revelado que el transfuguismo legislativo en el Congreso mexicano no incrementa las probabilidades de reelección, lo que implica que cambiar de partido no constituye una estrategia electoral efectiva para asegurar la continuidad política de los legisladores. Sin embargo, estos resultados tienen implicaciones sociales y políticas profundas en el contexto del sistema de partidos en México, especialmente en el proceso de consolidación de MORENA como partido dominante.

En términos políticos, el transfuguismo ha funcionado como una herramienta de reorganización partidaria que, aunque no favorece necesariamente a los legisladores tránsfugas en sus carreras individuales, ha permitido a MORENA cooptar una base legislativa amplia, absorbiendo miembros de partidos más pequeños y fragmentados. Un ejemplo relevante es la incorporación de diputados de partidos como el PRD y el PES, quienes, al enfrentarse a una disminución de apoyo en sus partidos de origen, optaron por integrarse a MORENA, favoreciendo sus aspiraciones políticas al alinearse con el partido mayoritario. Tal dinámica ha reforzado la hegemonía de MORENA y su capacidad de maniobra legislativa en el Congreso, consolidando una fuerza dominante que redefine el equilibrio de poder en el sistema político mexicano. Así, el transfuguismo, más allá de su impacto en la reelección individual, se presenta como un mecanismo estratégico para la construcción de poder y la modificación de alianzas dentro del Congreso, transformando las estructuras partidarias y, en última instancia, afectando la representación política en México.

Desde una perspectiva social, los resultados sugieren que el control centralizado sobre las candidaturas dentro de los partidos limita la autonomía de los legisladores y reduce su incentivo para cambiar de partido con el fin de responder mejor a sus electores. La lealtad al partido y la relación con los líderes parecen ser más determinantes en sus posibilidades de continuidad que la flexibilidad política. Por ejemplo, en la LXIV Legislatura, varios legisladores permanecieron leales a sus partidos originales pese a sus preferencias políticas individuales, dado el riesgo de perder el apoyo institucional necesario para la reelección. Dicha situación plantea la necesidad de reformas que fortalezcan la democracia interna de los partidos, promoviendo una mayor transparencia y rendición de cuentas en los procesos de selección de candidatos. Fortalecer estos mecanismos podría reducir la dependencia de los legisladores hacia las élites partidistas y fomentar una mayor conexión entre los representantes y sus electores, beneficiando la calidad de la representación democrática.

Además, el transfuguismo en el contexto de la expansión de MORENA ha contribuido a la distorsión de la representación política en el Congreso mexicano, exacerbando el fenómeno de la sobrerrepresentación. La tendencia es evidente en el caso de legisladores de partidos pequeños que, al cambiar de partido hacia MORENA, aumentan su influencia dentro de la estructura legislativa a pesar de no haber sido elegidos bajo esa afiliación. Este proceso, en el que los legisladores de partidos sobrerrepresentados encuentran menos sanciones por cambiar de partido, mientras que aquellos de partidos subrepresentados buscan mejorar sus posibilidades de influencia, merece atención en futuras reformas políticas. La situación no solo afecta la estabilidad y coherencia legislativa de los grupos parlamentarios, sino que también plantea interrogantes sobre la equidad en la representación del electorado.

En suma, aunque el transfuguismo no es una vía eficaz para la reelección de los legisladores, su rol en la transformación del sistema de partidos y la consolidación de estructuras hegemónicas es innegable. La experiencia mexicana puede ofrecer lecciones valiosas para otros sistemas democráticos en los que la flexibilidad partidaria y el control centralizado de las candidaturas son factores relevantes. Las comparaciones internacionales podrían enriquecer estos hallazgos y aportar perspectivas adicionales sobre cómo las dinámicas partidarias y las estructuras institucionales afectan el transfuguismo y las trayectorias legislativas en distintos contextos.

Referencias

- Aldrich, J. H., & Bianco, W. T. (1992). A game-theoretic model of party affiliation of candidates and office holders. *Mathematical and Computer Modelling*, 16(8), 103–116. [https://doi.org/10.1016/0895-7177\(92\)90090-8](https://doi.org/10.1016/0895-7177(92)90090-8)
- Ames, B. (1990). *Political survival: Politicians and public policy in Latin America* (1. paperback. pr). University of California Press.
- Ames, B. (2001). *The deadlock of democracy in Brazil*. University of Michigan Press.
- Barrow, L. K. (2007). Party On? Politicians and Party Switching in Mexico. *Politics*, 27(3), 165–173. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2007.00296.x>
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (1997). *La reforma electoral de 1996: Una descripción general* (1. ed). Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2005). *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas* (3a ed). Cal y Arena.
- Béjar, L. (2004). Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: El caso mexicano. *Estudios Políticos*, 3, 153–194.
- Bourdieu, P. (1999). *Intelectuales, política y poder*. EUDEBA.
- Canon, D. T., & Sousa, D. J. (1992). Party System Change And Political Career Structures In the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 17(3), 347–363. <https://doi.org/10.2307/439734>
- Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14, 417–439.
- CDD. (2024, mayo 7). *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal)*. Estadístico de Movimientos (Cámara de Diputados). <https://web.diputados.gob.mx/inicio/infopal>
- Close, C., Gherghina, S., & Sierens, V. (2019). Prompting Legislative Agreement and Loyalty: What Role for Intra-Party Democracy? *Parliamentary Affairs*, 72(2), 387–405. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx075>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Degiustti, D. E. (2017). *Determinantes contextuales e individuales del transfuguismo legislativo: Argentina, 1999-2009* [Tesis para optar por el título de Magister en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella]. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11118>

- Desposato, S. (2006). Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50(1), 62–80.
- Espinosa, O., Figueras, V. M., & Miranda, M. (2019). Dimensiones y consecuencias de la reelección consecutiva. *Apuntes Electorales: revista del instituto electoral del estado de México*, 18(60 (enero-junio 2019)), 39–62.
- Fortin, J. (2010). Transfuguismo parlamentario en Guatemala: Un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción. *América Latina Hoy*, 54, 141–166.
- Gómez Tagle, S. (1990). *Las estadísticas electorales de la reforma política*. El Colegio de México.
- Heller, W. B., & Mershon, C. (2008). Dealing in Discipline: Party Switching and Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988–2000. *American Journal of Political Science*, 52(4), 910–925.
- Heller, W. B., & Mershon, C. (Eds.). (2009). *Political Parties and Legislative Party Switching*. Palgrave Macmillan.
- Hernández, S. (2022). ¿Importa el emblema?: Impacto del cambio de partido en la Cámara de Diputados (2006–2022). *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 15(33), 43–84.
- Hernández, S. (2024, agosto). El arte del salto. *Voz y Voto*, 378, 48–51.
- Hosmer, D. W., Lemeshow, S., & Sturdivant, R. X. (2013). *Applied logistic regression* (Third edition). Wiley.
- INE. (2024, mayo 7). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones*. Estadísticas y Resultados Electorales del Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>
- Jovell, A. J. (2006). *Análisis de regresión logística* (2ª ed). CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kerevel, Y. P. (2013). *Ambition, Electoral Competition, and Legislative Representation in Mexico, 1997-2009* [Dissertation Doctor of Philosophy Political Science, The University of New Mexico]. https://digitalrepository.unm.edu/pols_etds/8
- Kerevel, Y. P. (2014). Loyalty and Disloyalty in the Mexican Party System. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 93–117. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00242.x>
- Kerevel, Y. P. (2017). The Costs and Benefits of Party Switching in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 59(1), 28–51. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1111/laps.12009>
- Lawson, C. H. (2002). *Building the fourth estate: Democratization and the rise of a free press in Mexico*. University of California Press.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Matland, R. E., & Studlar, D. T. (2004). Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis. *British Journal of Political Science*, 34(1), 87–108. <https://doi.org/10.1017/S000712340300036X>
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection* (Facultad de Estudios Superiores Aragón JK1067 M39). Yale University Press.
- Mershon, C., & Shvetsova, O. (2013). *Party system change in legislatures worldwide: Moving outside the electoral arena*. Cambridge University Press.
- Molinar, J. (1991). *El tiempo de la legitimidad* (1. ed.). Cal y Arena.
- Molinar, J., & Weldon, J. (2014). Elecciones de 1988 en México: Crisis del autoritarismo. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17, 165–191. [https://doi.org/10.1016/s1870-7300\(14\)70904-4](https://doi.org/10.1016/s1870-7300(14)70904-4)
- Nacif, B. (2002). Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: El modelo de partido centralizado. *Foro Internacional*, XLII(167), 5–38.
- Nava, M. del C., Weldon, J. A., & Yáñez, J. (2000). Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998. En G. Pérez-Fernández & A. Martínez (Eds.), *La Cámara de Diputados en México* (1. ed, pp. 85–103). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura: M.A. Porrúa.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- O'Brien, D. Z., & Shomer, Y. (2013). A Cross-National Analysis of Party Switching. *Legislative Studies Quarterly*, 38(1), 111–141. <https://doi.org/10.1111/lsq.12005>
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva* (1a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Peschard, J. (2010). De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales. En S. Loaeza & J.-F. Prud'homme (Eds.), *Instituciones y procesos políticos* (1a ed., Vol. 14, pp. 355–403). El Colegio de México.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación* (Vol. 5). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/el-concepto-de-representacion-14>

- Reyes, J. (2014). El sistema de partidos y la transición democrática en México. *El Cotidiano*, 187, 111–125.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Secretaría General de Servicios Parlamentarios. (2024). *Senadores que solicitaron su cambio de Grupo Parlamentario. LX a LXV Legislaturas (2006-2024)*. Senado de la República.
- SEGOB. (2024, mayo 7). *Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación*. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (Eds.). (1995). *Positive theories of congressional institutions*. University of Michigan Press.
- 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>
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México* (1a ed.). El Colegio de México.
- Yoshinaka, A. (2015). *Crossing the Aisle: Party Switching by US Legislators in the Postwar Era*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316336281>

Enviado: 13 de agosto de 2024

Aceptado: 04 de diciembre de 2024

CIUDADANÍA, ESFERA PÚBLICA Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS. DEBATES Y CONTRIBUCIONES DE LA TEORÍA POLÍTICA FEMINISTA

Romina Accossatto¹

raccossatto@mendoza-conicet.gob.ar

Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, Mendoza, Argentina

El presente trabajo busca explorar los aportes de la teoría política feminista en torno a los debates sobre el contrato social, la ciudadanía y la dicotomía público-privado, en el marco de la emergencia de los derechos sexuales y reproductivos como asuntos públicos. Se recuperan contribuciones que apuntan a impugnar los principios clásicos sobre los que se asienta la dicotomía público-privado, al tiempo que aportan herramientas conceptuales que tienen la intención de reconfigurar la idea de ciudadanía, esfera pública y agencia política.

Palabras claves: *Teoría política feminista, esfera pública, ciudadanía, derechos sexuales y reproductivos, derecho al aborto.*

¹ Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) y Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (USAL). Actualmente se encuentra realizando el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

CITIZENSHIP, PUBLIC SPHERE, AND SEXUAL AND REPRODUCTIVE RIGHTS: DEBATES AND CONTRIBUTIONS OF FEMINIST POLITICAL THEORY

This paper aims to explore the contributions of feminist political theory to the debates on the social contract, citizenship, and the public-private dichotomy within the context of the emergence of sexual and reproductive rights as public issues. It revisits contributions that challenge the classical principles underlying the public-private dichotomy, while also providing conceptual tools intended to reconfigure the ideas of citizenship, the public sphere, and political agency.

Keywords: *Feminist Political Theory, Public Sphere, Citizenship, Sexual and Reproductive Rights, Right to Abortion.*

Introducción

La noción de derechos sexuales y (no) reproductivos se establecen como un espacio donde se anudan la idea de ciudadanía y la condición sexuada de los sujetos. La demanda de estos derechos, que emergen principalmente al calor de la llamada segunda ola feminista² bajo el lema de “lo personal es político”, puso en cuestión los supuestos clásicos de la noción de ciudadanía: universal, abstracto, neutral, racional y público. El presente trabajo tiene la intención de explorar los aportes feministas en torno a los debates sobre el contrato social, la ciudadanía y la dicotomía público-privado, en el marco de la emergencia de los derechos sexuales y reproductivos como asuntos públicos.

Es por eso que el objetivo central será indagar acerca de la dicotomía público-privado que subyace en el debate entre la teoría política clásica y los aportes feministas, con la intención de identificar abordajes que permitan dar cuenta de la complejidad que supone para el movimiento de mujeres y feministas construir el tema de las sexualidades y la no procreación como asuntos públicos e insertar el debate en los espacios políticos institucionales. Para ello, en primer lugar, enmarcamos los derechos sexuales y (no) reproductivos como demandas que emergen en el contexto de la segunda ola feminista a través del reconocimiento de la diferencia sexual. El segundo apartado, busca recuperar los debates en torno a la idea de ciudadanía, iluminismo y contrato social como fundantes de la exclusión de las mujeres y grupos subalternizados de la esfera pública. Por último, se explorará en las diferentes corrientes dentro de la teoría política feministas que van a impugnar los principios clásicos sobre los que se asienta la dicotomía público-privado, al tiempo que aportan herramientas conceptuales que tienen la intención de reconfigurar tanto la idea de ciudadanía y como de agencia política.

1. ¿Lo personal es político? Acerca de los derechos sexuales y (no) reproductivos

La crítica a la ilustración, sumado a los fundamentos de igualdad jurídica que se encontraban en la base del contrato social, serán los argumentos a través del cual el movimiento de mujeres comenzará a organizar sus demandas y reclamos. La modernidad, al proclamarse como igualitaria, produce, de manera ambigua y contradictoria, las condiciones para la protesta y el reclamo de los primeros movimientos feministas (Ciriza, 1993). Como va a sostener Judith Butler, pese a que la esfera pública ha

² Aludimos a la narrativa de las olas feministas de manera ilustrativa, sin desconocer las críticas que ha recibido en su idea de progreso a través de la cual se constituye una matriz auto-legitimadora de los feminismos (Hemmings, 2018, Chamberlain, 2017), así como también considerada una genealogía anglo-eurocentrista (Gamba, 2019; Espinosa Miñoso, 2009).

sido definida por medio de la expulsión de la mayoría de los grupos sociales, estos sujetos actúan de igual manera en el campo de la política, ya que “estar fuera de las estructuras políticas establecidas es estar todavía saturado de relaciones de poder” (Butler: 2017, 82). Así, la impugnación a los ideales excluyentes de la ilustración y los argumentos de igualdad jurídica, constituyen el impulso inicial a partir del cual se forman la primera y segunda ola de los feminismos: de la igualdad y de la diferencia.

En un primer momento, las demandas del movimiento de mujeres estuvieron ligadas a las ideas igualitarias y racionalistas del Iluminismo y a las distintas corrientes del liberalismo: su eje reivindicativo central se asienta en el reclamo por los derechos a la educación formal y al acceso al sufragio. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países europeos ya habían logrado el derecho al sufragio femenino, al mismo tiempo que se producía un reflujo de los movimientos y organizaciones feministas. Pasada esta etapa de transición, la segunda ola se inicia durante la década de los años 60, principalmente a la luz de la obra *El segundo sexo* (1949) de Simon de Beauvoir y de *Mística de la femineidad* (1963) de Betty Friedan. Ambos textos le van a poner voz al sentir de una época que luego va a denominarse como el “Nuevo Feminismo”, movimiento surgido en Europa y EEUU. Lo que anuda las diferentes perspectivas de esta ola es que las igualaciones de la primera ola no fueron suficientes, ya que atendían principalmente al orden legal o formal. Las limitaciones de los sufragismos son las mismas que las del liberalismo burgués, ya que entendían a la liberación de las mujeres circunscritas a la ley. En este segundo momento, las opresiones patriarcales son percibidas en su complejidad y las reivindicaciones feministas se proponen avanzar, también, sobre las desigualdades en el terreno cultural. Las corrientes del feminismo que se identifican en esta ola son el feminismo radical, el socialista o materialista y el liberal, todas ellas atravesadas por las tendencias de la diferencia y de la igualdad. En términos muy generales, ya que cada corriente presenta matices e intercepciones, el feminismo de la diferencia se focaliza en la diferencia sexual para reivindicar un proyecto de liberación de las mujeres hacia su “auténtica identidad”, por fuera de los varones como referencia. Proponen una revalorización de lo femenino, planteando una oposición a todas las formas de poder patriarcal por ser consideradas propias de los varones. En tensión con esta posición, el feminismo de la igualdad, que reconoce sus fuentes en la ideología ilustrada y en el sufragismo, propone profundizar esta línea reivindicativa de la igualdad sobre la base del reconocimiento que la diferencia sexual es una construcción social. Josefina Brown (2007; 2016; 2020) plantea que, en este contexto, donde el reclamo no sólo se asienta en la igualdad de género sino también en el reconocimiento de la diferencia sexual, es que surge la demanda por los derechos sexuales y reproductivos.

Otras autoras sostienen que el proceso de politización de estos reclamos comienza a gestarse a partir de las décadas de los 50 y 60, en el contexto de la emergencia de la resistencia al mandato de la maternidad y la heterosexualidad obligatoria, las reivindicaciones a la autonomía y el ejercicio de las sexualidades (Rich, 2019 [1976]; Molyneux, 2003). Hacia los años 80, con el impulso del movimiento de gays, travestis

y lesbianas en su lucha contra el VIH, las demandas por derechos sexuales se expandieron más allá de la heterosexualidad, incorporando una variedad de prácticas e identidades disidentes (Pecheny y Petracci, 2006). Avances tecnológicos como la píldora anticonceptiva, que otorgaba a las mujeres control sobre su fertilidad, junto con la resistencia a políticas coercitivas de población en distintas regiones del mundo, contribuyeron a la formación de un movimiento global en favor del aborto legal y de la autonomía sexual y reproductiva. Este movimiento se unificó en 1984 en la Red Internacional por los Derechos Reproductivos de las Mujeres, bajo el lema “No al control de la población... ¡Las mujeres deciden!” (WGNRR, 2024).

En este proceso de conformación de la demanda, es necesario distinguir las particularidades que supuso su instalación en cada territorio. En el norte occidental, el reclamo por los derechos sexuales y reproductivos se situaban en un marco de expansión de los derechos civiles, mientras que en numerosos países de América Latina y el Caribe la realidad era otra: las dictaduras cívico-militares reprimían cualquier posibilidad de movilización social e imponían modelos económicos que aumentaban la pobreza y la precarización. En este contexto, asuntos como las sexualidades o justicia reproductiva quedaron relegados del debate público. Así, mientras en los años 70 el aborto era legalizado en EUA y Europa occidental, en América Latina y el Caribe recién a mediados de los 80, junto con el retorno democrático, comenzaron a introducirse de manera paulatina estas reivindicaciones feministas a la arena pública (Molyneux, 2003; Brown, 2007).

Los feminismos del norte y del sur, a pesar de las diferencias y de los contextos en los que desplegaron la demanda, logran instalar los derechos sexuales y reproductivos en el campo de las Naciones Unidas. Numerosas reuniones internacionales habilitaron un escenario propicio para legitimar el reclamo, en articulación permanente con las luchas locales, nacionales y regionales (Gutiérrez, 2007). El término derechos reproductivos aparece por primera vez a instancia de la Organización Mundial de la Salud y en el marco de acuerdos internacionales con la I Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán en 1968, donde se menciona el derecho fundamental de las personas a decidir con responsabilidad el número de hijos/as y el intervalo intergenésico.

Un momento crucial se dio en la década de 1990, marcado por eventos como la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo celebrada en El Cairo, Egipto, en 1994. En esta conferencia se abordaron temas relacionados con el crecimiento demográfico, incluyendo la planificación familiar y los derechos y la salud reproductiva, con un enfoque en la capacidad de decisión de las mujeres (Programa de Acción de la Población y Desarrollo, 1994). Otro evento significativo fue la V Conferencia Mundial sobre la Mujer desarrollada en Beijing, en 1995, la cual reafirmó los principios establecidos anteriormente, en especial en lo que respecta a los derechos sexuales y reproductivos, siguiendo las directrices de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de 1994. En relación con los derechos sexuales y reproductivos, la Plataforma de Acción de la Conferencia estableció en su capítulo

sobre “Mujer y salud” el reconocimiento del derecho de las mujeres a controlar todos los aspectos de su salud incluida la reproductiva. Se define la salud reproductiva como un estado general de bienestar físico, mental y social en todas las áreas relacionadas con el sistema reproductivo y sus funciones, no limitándose simplemente a la ausencia de enfermedades (Plataforma de acción de Beijing, 1995). Además, implica la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y segura, así como la libertad para decidir sobre la reproducción. Reconoce, implícitamente, el derecho al aborto, aunque no está especificado en la Plataforma (Gutiérrez, 2007). Estos consensos internacionales instan a que los Estados nacionales reconozcan los derechos sexuales y reproductivos como parte de los derechos humanos, comenzando a implementar una serie de mecanismos y políticas concretas para su aplicación.

El largo camino recorrido para configurar las capacidades reproductivas y la sexualidad como demandas feministas decanta en la noción de derechos sexuales y (no) reproductivos (DSR) como una herramienta para disputar poder y posicionar el asunto en el debate público. En la actualidad, se encuentran vinculados a la triada cuerpo, sexo y (no) procreación que se definen, básicamente, en función a tres ejes: reproductivos, no reproductivos y sexuales. Incluyen los derechos a decidir si tener o no hijos/as y con qué frecuencia, el acceso a información y a métodos anticonceptivos, a garantizar los procesos de embarazo, parto, puerperio y todas las actividades ligadas a la maternidad; también incluyen el derecho a ejercer la sexualidad libre de coerción o violencia y a acceder a la interrupción voluntaria del embarazo.

En términos generales, la apropiación de los derechos sexuales y reproductivos se ha realizado sobre una matriz heterosexual reproductiva, ubicando en un segundo plano los derechos vinculados a las sexualidades y a la no reproducción (Brown, 2015). Los derechos sexuales y reproductivos se fundamentan en la capacidad de autonomía y libertad para tomar decisiones sobre el propio cuerpo y los planes de vida. Asimismo, comprenden el derecho a recibir información científica sobre temas relacionados con la reproducción y la sexualidad, sin juicios de valor. La salud sexual también es parte integral de estos derechos, abarcando una visión más completa de las relaciones personales que va más allá de la mera información. Es esencial garantizar el acceso sin coerción, discriminación o violencia. Estos principios deben guiar las políticas públicas y los programas para asegurar que estos derechos estén disponibles para toda la población y permitan una vida segura y digna. Esta perspectiva implica considerar la integralidad y la interseccionalidad de los derechos de las personas gestantes (Gutiérrez, 2010).

El enfoque integralidad, junto a los avances tecnológicos en salud sexual, permiten incluir mecanismos que van desde la prevención de embarazos no deseados hasta aspectos vinculados a los planes de vida de las personas, como las modificaciones del cuerpo, para que acompañen las identidades auto-percibidas por los sujetos (Farji Neer, 2015). En esa dirección, algunas autoras incorporan también la idea de *ciudadanía sexual*, como una noción abarcadora que ha significado, para el movimiento feminista y LGTBI+, demandas en torno al control del propio cuerpo, definición

sexual, la legitimidad de la agencia y del placer, así como también el reconocimiento público de las identidades y el acceso pleno a los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales (Cáceres, Frasca, Pecheny y Terto Júnior, 2004; Di Marco, 2012).

El concepto de derechos sexuales y reproductivos implica, en primer lugar, la libertad y el poder de decidir, y en segundo, la disponibilidad de medios para ejercer esa elección (Gutiérrez y Teresa Durand, 1998). Estas autoras destacan un aspecto dual fundamental, ya que la demanda de los DSR va más allá de plantear un derecho, sino que incluye el reclamo de que los Estados establezcan las condiciones para hacer estos derechos accesibles. La combinación de poder y acceso a recursos fortalece y amplía esta definición, ya que no se limita a enunciar un derecho; también establece la necesidad de crear condiciones en áreas como la salud, la educación, la justicia social y la igualdad de género.

La sexualidad y la no reproducción constituyen el lugar donde la diferencia sexual se torna evidente y, al mismo tiempo, hace visible la precariedad de la ciudadanía sexual de mujeres y disidencias. Instalar en el debate público temas considerados íntimos, privados y ligados a lo afectivo, ha significado un desafío donde la creatividad política del movimiento feminista ha ocupado, necesariamente, un lugar protagónico. En el siguiente apartado, se explorarán los debates que se encuentran en el origen del contrato social y de las corrientes iluministas en el proceso de conformación de la idea de ciudadanía, y el impacto que esto ha tenido en el lugar que ocupan las sexualidades y la no procreación en la vida pública contemporánea.

2. Ciudadanía, pensamiento dicotómico y contrato sexual

Las revoluciones burguesas del siglo XVIII fueron el contexto de emergencia del sujeto ciudadano como portador de derechos. Este nuevo régimen político se legitima a través del llamado contrato social, que supone la voluntad de individuos libres e iguales que consienten en limitar su libertad a través del establecimiento de un orden jurídico universal, que implica cierto ejercicio de la autoridad. En esta etapa inicial, los ciudadanos con derecho a contratar fueron varones, blancos, burgueses, adultos e ilustrados. Esto supuso un doble proceso: por un lado, la universalización de este sujeto contratante y, al mismo tiempo, la exclusión del contrato social de sectores que por diferentes características (clase, raza, género o edad) no estaban circunscriptos al modelo de ciudadano. La ciudadanía, y los derechos universales sobre los que se asienta, remitía a un particular universalizado que se convierte en el fundamento exclusivo y excluyente del modelo jurídico-político moderno. Reinhart Koselleck (2007[1959]) en su clásico “Crítica y Crisis”, advierte que la idea de esfera pública es una invención de la emergente burguesía que se encontraba excluida de las decisiones políticas. Progresivamente los intereses de este sector, a través de un

trabajo moralizante y de apropiación de la razón, van dejando de ser privados para convertirse en una razón pública universal. En tanto que, para Koselleck, la idea de esfera pública es ideológica, ya que se constituye como un particular de la burguesía hecho general (Koselleck, 2007).

Sin embargo, como sostiene Rita Segato, este proceso no sólo atañe a la burguesía en el contexto de la emergencia del capitalismo, sino que es propio de la modernidad: “en el mundo binarizado de la modernidad, el otro del Uno es destituido de su plenitud ontológica y reducido a cumplir con la función de alter, del otro del Uno como representante y referente de la totalidad” (Segato, 2016: 94). Esta binarización universal-particular, a la que alude Segato, se conjuga con otros dualismos jerarquizados que estructuran la teoría política contemporánea. En esta dirección, Diana Maffía sostiene que el pensamiento occidental se estructura en pares de conceptos antagónicos, exhaustivos (nada queda por fuera de tales categorías) y excluyentes (si algo pertenece a una noción, no puede pertenecer también a la contraria): Objetivo / Subjetivo; Universal / Particular, Racional / Emocional, Abstracto / Concreto, Público / Privado, Hechos / Valores, Mente / Cuerpo, Literal / Metafórico” (Maffía, 2019: 139). Lo que comienza a advertir la teoría política feminista es que estos dualismos se asocian al dimorfismo sexual, donde lo masculino es vinculado al primero de los polos, mientras que lo femenino se asimila con el polo inferiorizado.

Trabajos como los de J. Scott (1996) y J. Landes (1988), desde el revisionismo histórico, muestran que la esfera pública es masculina y antifemenina, aunque fue construida a través de la idea de universalidad. En función de su capacidad reproductiva, o por falta de educación o cultura, o simplemente por ser consideradas inferiores, excesivamente emocionales o irracionales, las mujeres son excluidas del pacto social y relegadas al ámbito privado y a la vida familiar y reproductiva. Esta demarcación del mundo público y del mundo privado, señala una división de roles socio-sexuales, donde los varones ocupan la esfera pública en el ámbito productivo y de las decisiones políticas, mientras que las mujeres pasarán a ser recluidas a la esfera privada-doméstica, a la vida reproductiva y de cuidados.

Esta distinción es relevante para el campo político no sólo porque dirime cuáles son los sujetos y temáticas que pueden (o no) ser debatidos en el espacio público, sino que ordena y localiza lo que es considerado político de lo que no. De alguna manera, indagar acerca de la dicotomía público-privado en el fondo es rediscutir el sentido mismo de la política. En esta línea, las luchas y reclamos de los grupos subalternizados pueden entenderse como las modalidades en que se han ido empujando la frontera que divide estos dos espacios y redefiniendo ambas categorías en cada momento histórico. El tema de las sexualidades y la no procreación es un ejemplo de ello, los cuales han ido ocupando, poco a poco, y no sin dificultades, el debate público a través del accionar político de los feminismos en diversas latitudes. La dicotomía que asocia lo público con lo político y, al mismo tiempo, lo privado con lo no-político, ha sido el punto central de ataque de los feminismos de la segunda ola. Bajo el famoso lema de lo personal es político, los feminismos postulan que la

existencia y devenir de la política se ubica a ambos lados de la línea divisoria que separa lo público de lo privado.

En este sentido, Carole Pateman (1995) señala que, en el marco de las revoluciones burguesas, del nuevo modelo productivo y de la tradición política liberal, se produce una separación y, al mismo tiempo, una relación de complementariedad, entre el contrato social (vinculado al mundo público, de la producción y de los varones) y el contrato matrimonial (asociado al mundo privado, de la reproducción y, por consiguiente, de las mujeres). Así, el contrato social regula el espacio público, mientras que el matrimonio opera sobre la vida familiar y privada. Esta perspectiva se vuelve relevante para enmarcar los mecanismos de sujeción y regulación de las sexualidades y la (no) procreación. En esta dirección, la autora sostiene que el contrato sexual, pilar del orden social patriarcal, es un acuerdo entre particulares (varón-mujer) que funciona como marco regulatorio de la sexualidad reproductiva heterosexual en el ámbito privado. Afirma que el contrato sexual se establece como un contrato de sujeción para las mujeres, en la medida que entiende al poder operando mediante modos de producción legítimos de la sexualidad y el deseo, sin que por ello existan regulaciones explícitas. Mediante la idea de libre consentimiento implícita en la formalidad contractual, las mujeres son recluidas al espacio privado donde se produce un proceso de apropiación de su cuerpo, de su sexualidad y de su capacidad reproductiva.

Esta reclusión, no se realiza sin antes excluirlas de la esfera pública ya que, como sostiene Daniela Losiggio (2020) debió crearse antes una esfera privada que garantizase formalmente la “natural sujeción” de las mujeres, su emocionalización y reclusión. Una manera de llevar a cabo este proceso fue “purgar” la esfera pública de los grupos sociales que eran considerados determinados por el cuerpo, los deseos y las necesidades (Young, 1990). La atribución de cierta emocionalidad definida como femenina será uno de los argumentos para recluir a las mujeres a la esfera privada y dotar de universalidad y racionalidad el ámbito público (burgués, masculino, heterosexual y blanco).

Así, el contrato social implicó la subsunción del contrato sexual entendido como no político, y este proceso no fue resultado de un efecto no querido, sino una de las condiciones para su establecimiento. Por lo tanto, la exclusión de las mujeres del mundo público no es un fracaso del proceso de universalización de la razón, sino que constituye uno de sus elementos fundamentales, ya que la despolitización de lo privado fue condición para la politización de la esfera pública (Scott, 1996; Brown, 2004).

Fraser y Gordon (1992) incorporan a este análisis la perspectiva de que, en la modernidad, las relaciones sociales se han estructurado a partir de un modelo dicotómico de *contrato vs. caridad*, en tanto oposición ideológica marcada por el género que ha impactado en la aportación estatal de bienes sociales en el contexto norteamericano.

“Así, la hegemonía del contrato contribuyó a generar una concepción específicamente moderna de la «caridad» como alternativa complementaria al mismo. Según esta concepción, la caridad aparece como un donativo puro, unilateral; al que el receptor no tiene ningún derecho y al que el donante no está obligado. Así, mientras el contrato tenía connotaciones tales como intercambio igual, beneficio mutuo, egoísmo, racionalidad y masculinidad, la caridad adquirió, por contraposición, las de desigualdad, donación unilateral, altruismo, sentimiento y, a veces, feminidad” (Fraser y Gordon, 1992:76).

El contrato, asociado al individualismo posesivo, es la base de la sociedad civil y se vincula con lo masculino; mientras que la caridad, entendida como un acto unilateral y no recíproco, se asocia con lo femenino y la esfera privada. Las autoras sostienen que la idea del contrato se proyecta en los Estados y da lugar a una visión contemporánea de la caridad como una opción complementaria, entendida como un acto voluntario y altruista que otorga al donante un prestigio moral positivo, mientras que estigmatiza a quien recibe el beneficio.

A partir de la recuperación de estos debates, en el siguiente apartado atenderemos a las contribuciones de la teoría política feminista centradas en una reconfiguración de la esfera pública.

3. Aportes de la teoría política feminista al debate público-privado

El origen de la distinción público-privado comienza a desarrollarse con mayor precisión en el contexto de la revolución francesa y, más específicamente, en la ilustración con Immanuel Kant (Scott, 1996; Foucault, 2008 [1984]; Lossigio, 2020). A partir de allí, la dicotomía ha sido central en el devenir del pensamiento político occidental.

Según Bobbio (2004 [1985]), existe un aspecto común respecto a la consideración de esta dicotomía en todas las corrientes y paradigmas: ha operado de manera exhaustiva y excluyente. En otras palabras, se tiende a considerar la pertenencia de un tema o sujeto a la esfera de lo público o de lo privado. Este aspecto es central para considerar el tratamiento que han tenido los derechos sexuales y reproductivos en la arena política moderna. Desde un punto de vista liberal, las sexualidades y la no reproducción pertenecen al ámbito íntimo y privado; mientras que para una perspectiva de tradición republicana —y particularmente comunitarista— éste es un asunto que se ubica en el ámbito público a través de la aplicación de políticas sexuales (legislaciones vinculadas al divorcio, adopción, códigos de convivencia, identidad sexual, aborto etc.) y, sobre todo, políticas demográficas concretas (Brown, 2009). Si bien es una descripción esquemática de un debate que ha abarcado posiciones

diversas y divergentes, permite advertir el pensamiento dicotómico que subyace a este tema, así como las modalidades de exclusividad y exhaustividad a la que hace referencia Bobbio. Josefina Brown manifiesta que la gran dificultad de poder encasillar los derechos sexuales y reproductivos a un lado u otro de esa gran divisoria demuestra, precisamente, “que operan como bisagra entre los dos espacios” (Brown, 2009: 14).

Ciertamente, la distinción público-privado es central para el campo de debates feministas. Carole Pateman (1994) ha llegado a afirmar que esta dicotomía es aquello sobre lo que trata, fundamentalmente, el movimiento feminista. Así, diferentes corrientes dentro de la teoría política feministas van a impugnar los principios clásicos sobre los que se asienta esta dicotomía, al tiempo que aportan herramientas conceptuales que tienen la intención de reconfigurar tanto la idea de ciudadanía y de agencia política, apuntando a ampliar el espectro del debate público en favor de las demandas feministas.

En esta dirección, Nancy Fraser va a ocuparse del debate de la esfera pública intentando brindar elementos para una nueva teoría feminista sobre el tema, en su ya clásico texto “Repensar la esfera pública” (2011 [1990]). En primer lugar, incorporándose a una tradición de la historiografía revisionista, considera que la esfera pública ha sido una “noción ideológica masculina que funciona para legitimar una forma emergente de dominio de clase” (Fraser, 2011 [1990], 31). Desde un posicionamiento pragmatista, que sitúa a la teoría en los contextos sociales concretos y múltiples (Vaamonde, 2019), Fraser comenzará a reconfigurar esta noción en un sentido feminista y en el marco de una teoría crítica de la democracia.

Para ella, la esfera pública designa un escenario en las sociedades modernas en el cual la participación política se realiza por medio del diálogo, es decir, se presenta como un escenario institucionalizado de interacción discursiva. Lo distingue de otras instituciones como el Estado y el mercado: “Este escenario es conceptualmente distinto del Estado; es un sitio para la producción y circulación de discursos que en principio pueden ser críticos del Estado. La esfera pública en el sentido de Habermas es también distinta conceptualmente de la economía oficial; no es un escenario de relaciones de mercado sino uno de relaciones discursivas, un escenario para el debate y la deliberación, y no para la compra y venta” (Fraser, 1997, 70).

Si bien su punto de partida son los desarrollos habermasianos sobre este tema, especialmente “Historia y crítica de la opinión pública” (1981), así como también “Teoría de la acción comunicativa” (1999), identifica una serie de supuestos en su teoría a los cuales va a oponerse: “1) que la igualdad social no es necesaria para la democracia política; 2) que un ámbito público único es siempre preferible a un nexo de múltiples públicos; 3) el supuesto de que el discurso en los ámbitos públicos debe restringirse a la deliberación del bien común y que la aparición de intereses privados y asuntos privados es indeseable; y 4) que el funcionamiento de una esfera

pública democrática requiere una separación clara entre sociedad y Estado” (Fraser, 2011, 30).

Atendiendo a los dos primeros puntos señalados, la autora impugna el supuesto de Habermas que reposa en el confinamiento institucional de la vida pública a un solo ámbito público dominante. Por lo tanto, no examina otros ámbitos públicos no liberales y no burgueses que compiten y entran en disputa con éstos. De manera que existe una pluralidad de públicos y una variedad de formas de acceso a la vida pública (Fraser, 2011; Warner, 2002). Fraser señala que éstos entran en competencia y se relacionan de manera conflictiva, de modo que el público burgués siempre ha entrado en conflicto con otros públicos y ha intentado limitar su capacidad de participación.

Es por esto que propone hablar de públicos alternativos a través del concepto de *contra-públicos subalternos*, que define como “terrenos discursivos paralelos en donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contra-discursos que, al mismo tiempo, les permiten formular interpretaciones de oposición acerca de sus identidades, intereses y necesidades” (Fraser, 1991: 39) Estos *contra-públicos* elaboran otros estilos de comportamiento político y normas alternativas de discurso público.

La tercera objeción a la teoría habermasiana es la idea del bien común y la indeseabilidad de los asuntos privados. Para Fraser, la existencia del bien común no puede ser asumida de antemano, lo común está dentro de la deliberación. Por lo tanto, no hay motivos para no permitir ingresar en el debate temas o asuntos considerados privados a priori. Finalmente, el último supuesto habermasiano que critica es la necesaria separación de la sociedad civil y el Estado para la constitución de una esfera pública democrática. Propone una distinción entre públicos donde el eje se asiente en la participación o no en instancias institucionales de decisión. Denomina *públicos débiles* a aquellos que producen opinión y se encuentran excluidos de las instancias de decisión, y *públicos fuertes* a la conjunción de opinión, deliberación y decisión, como es el caso de los parlamentos.

La constitución de los *contra-públicos subalternos* contribuyen a expandir el espacio discursivo, donde los supuestos que previamente están fuera de discusión “ahora tendrán que ser argumentados públicamente” (Fraser, 2011: 41). Un ejemplo de ello es el debate parlamentario sobre la legalización del aborto que tuvo lugar en Argentina en 2018, donde la expansión de las opiniones y argumentaciones del movimiento de mujeres y feministas como *contra-públicos* fueron corriendo los límites de la deliberación pública dominante sobre este tema. Esto ha exigido que no sólo el Congreso, como “público fuerte” al decir de Fraser, tome un posicionamiento y debata este tema, sino que numerosas figuras públicas y líderes políticos se vieron en la necesidad de argumentar públicamente sus opiniones.

Los esfuerzos de teorización de Fraser, señalan la importancia de criticar las normas y criterios sobre las que se asienta el debate público de modo que puedan ingresar otros temas o asuntos. En la misma dirección, Seyla Benhabib considera que, para posibilitar el acceso a la esfera pública de estos asuntos, es necesario una nueva ética comunicativa: “(...) un modelo radicalmente procedimental de la esfera pública, cuyo alcance y temática no pueden ser limitados a priori y cuyas directrices pueden ser redefinidas por los participantes en el diálogo.” (Benhabib, 2006 [1992]: 25). Para esta autora, el espacio público no sólo es el lugar donde los asuntos aparecen y cobran visibilidad, sino también el espacio donde se discute su legitimidad y legalidad en términos de derecho. Por este motivo, para Benhabib es tan importante atender al aspecto procedimental de la constitución de ese espacio público, ya que allí no sólo se construye el contenido del derecho sino la legalidad misma, los criterios éticos sobre lo que es y no es justo.

La retórica de la privacidad doméstica busca excluir algunos temas e intereses del debate público al personalizarlos y/o familiarizarlos. Se intenta cercarlos, encerrándolos en terrenos discursivos especializados (Fraser, 2011). En el caso del aborto, antes de su reconocimiento como derecho, el único tratamiento público que recibía por parte del Estado era el punitivo, por un lado, y el confinamiento al ámbito técnico y especializado de la salud, por el otro. Por lo tanto, el status público del tema se encontraba retaceado, fragmentado. Era necesario, en términos de Benhabib, no sólo hacerlo visible a través de una ley sino discutir los términos mismos de su legalidad y legitimidad como un asunto social. Poco a poco, y luego de una sostenida “controversia discursiva”, el contra-público feminista fue generando las condiciones de audibilidad y deliberación política.

Finalmente, otra línea que nos interesa rescatar dentro de la teoría política feminista, son los estudios centrados en los afectos, las emociones y la corporalidad bajo la perspectiva de lo que se ha denominado como el giro afectivo, y los aportes que esta corriente ha ido incorporando al debate sobre la ciudadanía y la esfera pública. El estudio de la dimensión afectiva, que abarca disciplinas diversas como la teoría social, la filosofía o la historiografía, ha implicado el abordaje de un arco importante de problemáticas tales como la reconceptualización de la idea de “agencia” o el modo en que se reconstruyen las emociones.

Como hemos señalado en el apartado anterior, la reclusión de las mujeres al ámbito privado estuvo vinculado a una emocionalización “femenina” específica. En este sentido, Young (1990) señala una oposición a la idea habermasiana de esfera pública donde los deseos y necesidades de los grupos subalternizados son considerados incompatibles con la universalidad. Daniela Losiggio (2020), en una lectura de las tesis de Pateman va a sostener que, “lograr la plena participación de las mujeres en la política no alcanza con volver evidente su facultad racionante sino, más bien, con poner en la superficie la violencia y la emocionalidad que forman parte de los contratos civiles” (Losiggio, 2020:141). De alguna manera, las críticas feministas han mostrado que las emociones y los afectos no sólo no están reclusos únicamente en

el ámbito privado y femenino, sino que se encuentran atravesando y constituyendo el juego político mismo.

Cecilia Macón (2016), en su texto “La Declaración de los sentimientos de 1848. Ciudadanía, afecto y rebelión”, se ocupa de la reconfiguración del papel de las emociones en el agenciamiento político y la constitución de la ciudadanía en tanto una característica propia del movimiento feminista desde su fundación. Para Macón, los feminismos han impugnado, desde sus inicios, los modos tradicionales de lo afectivo utilizados para legitimar la opresión y, a la vez, han resignificado esa esfera resaltando su centralidad en la reconfiguración de lo público.

desestructura del sentir destinado a denunciar y desarmar el orden patriarcal –que asocia a la matriz femenina a la sentimentalidad– y legitimar y construir uno nuevo, donde se despliegan para las mujeres afectos más estrictamente políticos como la ira, el hartazgo o la indignación (Macón, 2017:130).

En este trabajo, Cecilia Macón se centra principalmente en el movimiento sufragista estadounidense y realiza un recorrido histórico–conceptual del activismo enmarcado en la reunión de Seneca Falls y de la Declaración de los sentimientos de 1848. Allí sostiene que el movimiento que emerge de esta Declaración apuntó a desmontar la estructura del sentir patriarcal a través de un doble movimiento: por un lado, mostrando que las pasiones incontroladas corresponden a los varones; y, por otro lado, las emociones asociadas a la sentimentalidad y pasividad femeninas (depresión, desilusión, arrepentimiento) devienen profundamente políticas y capaces de encarar una movilización de la acción colectiva. (Macon, 2017).

Lo que interesa resaltar de esta perspectiva es que los reclamos de ciudadanía, en el contexto del sufragismo, ponen en evidencia las pasiones que se juegan en la esfera pública, al tiempo que politizan la supuesta sentimentalidad femenina. El aporte de los estudios feministas centrados en la dimensión afectiva, no aluden a lo que, efectivamente, sienten las mujeres o disidencias en una coyuntura específica, sino al modo político en que se ponen en funcionamiento las emociones para lograr objetivos específicos (Ahmed, 2018). Al mismo tiempo, contribuyen a reconsiderar una ciudadanía feminista que, en lugar de ser abstracta, se fundamenta en la corporalidad, los afectos y las emociones.

4. Consideraciones finales

El pensamiento dicotómico, jerarquizado y sexualizado (Segato, Maffia), excluyente y exhaustivo (Bobbio) propio de la modernidad ilustrada, ha contribuido a recluir a mujeres, disidencias y grupos subalternizados a una ciudadanía sexual precaria, frágil, no reconocida. Los derechos sexuales y reproductivos no sólo transitan un camino

sinuoso para ser reconocidos en el debate público, sino que los retrocesos en el campo jurídico son una amenaza constante.

En el recorrido propuesto por este trabajo, se intentó recuperar diferentes corrientes dentro de la teoría política feministas que van a impugnar los principios clásicos sobre los que se asienta la dicotomía público-privado, al tiempo que aportan herramientas conceptuales que tienen la intención de reconfigurar tanto la idea de ciudadanía y como la de agencia política, apuntando a ampliar el espectro del debate público en favor de las demandas feministas. Por un lado, las contribuciones de los estudios centrados en la dimensión afectiva, que intentan relocalizar las pasiones que se juegan en la esfera pública, politizan la supuesta sentimentalidad femenina y contribuyen a repensar una ciudadanía asentada en la corporalidad, los afectos y las emociones (Young, Ahmed, Macón, Lossigio). Por otra parte, las tradiciones vinculadas a la Teoría Crítica que atienden a una reconfiguración de la esfera pública en dos términos: la expansión de los límites de la deliberación, a través de las nociones de *contra-públicos*, *publico fuerte* y *publico débil* (Fraser), y una concepción procedimental del espacio público, que habilita el debate no sólo del contenido del derecho sino de la legitimidad y legalidad de los asuntos comunes (Benhabid, Fraser).

A pesar de las contribuciones señaladas, la discusión sobre el lugar que ocupa el tema de las sexualidades y de la no procreación en la dicotomía público-privado está lejos de ser resuelto. Aunque muchas de las críticas se centran en cuestionar la postura liberal que limita estos asuntos al ámbito privado, la perspectiva republicana más tradicional, que considera todo como público, sin espacio para la intimidad y sujeto a la coerción del Estado, también presenta dificultades en la práctica política. En alguna medida, los desafíos que la ciudadanía sexual le plantea a la teoría política clásica están revelando la espesura del problema: la búsqueda persistente por trascender el pensamiento dicotómico occidental. Sobre este punto, podrían abrirse algunas líneas de indagación en futuras investigaciones que atiendan no sólo a la condición sexuada y jerarquizadas del par público-privado sino también profundizar en contribuciones que busquen superar su naturaleza dicotómica y explorar las modalidades en que estos debates podrían impactar en el campo de las políticas públicas contemporáneas.

Referencias

- Ahmed, S. (2018). *La política cultural de las emociones*. México: Traficantes de Sueños.
- Benhabid, S. (2006) [1992]. *El Ser y el Otro en la ética contemporánea - Feminismo, comunitarismo y posmodernismo*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Bobbio, N. (2004) [1985]. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brown, J. L. (2004). "Derechos, ciudadanía y mujeres en Argentina". *Revista Política y cultura* (México), no 21, pp.111-126.
- Brown, J. L. (2007). *El aborto en Argentina, genealogía de una demanda*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. Recuperado en: <https://cdsa.academica.org/000-066/774.pdf>
- Brown, J. L. (2009). "Los derechos (no) reproductivos y sexuales en los bordes entre lo público y lo privado. Algunos nudos del debate en torno a la democratización de la sexualidad". *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*. N° 2, pp.10-28.
- Brown, J. L. (2015). "Sentidos sobre derechos, salud y sexualidad en Argentina. Un estudio exploratorio". *Question/Cuestión*, 1(48), pp. 325-340.
- Brown, J. L. (2016). *El aborto en cuestión: La individuación y juridificación en tiempos de neoliberalismos*. <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2016.24.02.a>
- Brown, J. L. (2020). Del margen al centro. De la construcción del aborto como un problema social al aborto como un derecho (1983-2018). *Cuestiones de Sociología*, 22, Article 22. <https://doi.org/10.24215/23468904e095>
- Butler, J. y Guiuliano, F. (2015) Entrevista "(Re)pensando la educación con Judith Butler. Una cita necesaria entre filosofía y educación". *Propuesta Educativa*, N° 44 – Año Vol. 2, pp.65-78.
- Butler, J. (2017) *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Buenos Aires: Paidós.
- Cáceres, C. F., Frasca, T., Pecheny, M., & Terto Júnior, V. (2004). Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate.
- Chamberlain, P. (2017). *The feminist fourth wave: Affective temporality*. Springer.
- Ciriza, A. (1993). "Feminismo, política y crisis de la modernidad". *El Cielo por Asalto*, año 2, N° 5, pp. 153-154.
-

- Di Marco, G. (2012). Las demandas en torno a la Ciudadanía Sexual en Argentina. *SER Social*, 14(30), Article 30.
- Espinosa Miñoso, Yuderkys. (2009). "Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos Latinoamericanos: Complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional". *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 14(33), pp.37-54.
- Farji Neer, A. (2015). Cuerpo, derechos y salud integral: Análisis de los debates parlamentarios de las leyes de Identidad de Género y Fertilización Asistida (Argentina, 2011-2013). *Salud colectiva*, 11(3), 351-365. doi:10.18294/sc.2015.721
- Foucault, M. 2008 [1984]. *La historia de la sexualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fraser, N. 1997. Justice Interruptus. Critical reflections on the "postsocialist" Condition. London: Routledge
- Fraser, N. 2011[1990]. "Repensar la esfera pública. Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente, en: N. Fraser (coord.), Dilemas de la justicia en el siglo XXI: género y globalización. Mallorca: Universitat de les Illes Balears, pp. 217-254.
- Gamba S. (2019). Feminismos: oleadas y corrientes. Principales tensiones y debates. En: *Se va a caer: conceptos básicos de los feminismos*, de Gamba Susana (coord.). La Plata: Pixel.
- Gutiérrez, M. A. & Durand, T. (1998). Tras las huellas de un porvenir incierto. En AA.VV. *Avances en la Investigación Social en Salud Reproductiva y Sexualidad*. AEP/CEDES/CENEP.
- Gutiérrez, M. A. (2007). Saberes de la opresión, saberes de la emancipación: La historia del movimiento de mujeres en la lucha por el aborto legal. En Vº Congreso Ceisal. Bruselas.
- Gutiérrez, M. A. (2010). Autonomía y libertad: Acerca del aborto y sus implicancias en el cuerpo de las mujeres. En *Fazendo Género 9: Diásporas, Diversidades, Deslocamentos*. Florianópolis, Brasil.
- Habermas, J. (1981) [1962]. Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública (A. Domenech, Trad.). Barcelona, CT: Gustavo Gili.
- Habermas, J. (1999) [1981]. Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social (M. Jiménez Redondo, Trad.). Madrid, MD: Taurus.
- Hemmings, C. (2018). La gramática política de la teoría feminista. ¿Por qué las historias importan? Buenos Aires: Prometeo.
- Koselleck, R. (2007) [1959]. Crítica y crisis. Un estudio sobre la patogénesis del mundo burgués (R. De la Vega y J. Pérez de Tudela, Trad.). Madrid, MD: Trotta.
- Landes, J. (1988). Women and the public sphere in the age of the French Revolution. Nueva York, Estados Unidos de América: Cornell University.

- Losiggio, D. (2020). “Universal y afectiva: la esfera pública en el pensamiento político feminista”, *Torres de Lucca* 9/17, pp. 139-165.
- Macón, C. (2016). La “Declaración de los sentimientos” de 1848. Ciudadanía, afecto y rebelión. *Cuadernos De filosofía*, (69), pp.129-154. <https://doi.org/10.34096/cf.n69.6120>
- Maffía, D. (2019) “Contra las dicotomías: feminismo y epistemología crítica”. En: Korol, C. (comp.) *Feminismos populares, pedagogías y políticas*, Editorial Chirimbote, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado en: <https://www.bibliotecafragmentada.org/wp-content/uploads/2019/12/Feminismos-populares.pdf>
- Molyneux, M. (2003). *Movimiento de mujeres en América Latina. Estudio teórico comparado*. Barcelona: Cátedra feminismos
- Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En *Perspectivas 3 feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Pateman, C. (1995) [1988]. *El contrato sexual* (M. L. Femenías, Trad.). Barcelona, CT: Anthropos.
- Pecheny, M. & Petracci, M. (2006). Derechos humanos y sexualidad en la Argentina. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre (26), 43-69.
- Rich, A. (2019 [1976]). *Nacemos de mujer. La maternidad como experiencia e institución* (A. Becciu, Trad.; G. Adelstein, Trad.). *Traficantes de Sueños*. (Edición original publicada en 1976).
- Scott, J. (1996). *Only paradoxes to offer: French feminists and the rights of man*. Massachusetts, Estados Unidos de América: Harvard University.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Vaamonde, M. (2019). “La paridad participativa propuesta por Nancy Fraser: ¿Una radicalización de la democracia” *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 24(2), pp. 129-150.
- WGNRR. (1984). *Women’s Global Network for Reproductive Rights*. Recuperado en junio de 2024 de <http://wgnrr.org/>
- Warner, M. (2002). *Publics and Counterpublics*. Brooklyn: Zone Books.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton, Estados Unidos de América: Princeton University.

Enviado: 27 de junio de 2024

Aceptado: 04 de diciembre de 2024

A POLITICAL OPPORTUNITY: THE BUILD-UP OF THE COLOMBIAN CAMPAIGN AGAINST ‘GENDER IDEOLOGY’ IN THE 2016 PEACE PLEBISCITE

Angela Maria Bohorquez Oviedo¹

angelambohorquezo@gmail.com

University of Delaware, Newark, Estados Unidos.

After the 2012-2016 peace process between the Colombian government and the FARC rebels, right-wing leaders and anti-gender activists opposed the inclusion of gender equality in the peace agreement. They mobilized a national network portraying gender as a threat to societal morals, fueling protests ahead of the plebiscite elections. This article examines how this network built a campaign against gender ideology” to contest the peace agreement. Using archival materials from anti-gender activists, a senator, and 24 semi-structured interviews, the study finds that the network leveraged issues such as the education handbook proposed by the Ministry of Education, the ECAS survey conducted by DANE, and the ‘No’ vote plebiscite campaign as a political opportunity to build the campaign against ‘gender ideology.’

Keywords: *Gender ideology, campaign, peace, political opportunity, Colombia*

¹ Ph.D. in Political Science and International Relations from the University of Delaware in the United States. She holds MAs in Social Sciences from Universidad de Caldas (Colombia) and Université Paris-Est Créteil Val de Marne (France). Her bachelor’s degree is in Communication and Journalism Studies from Universidad de Manizales (Colombia).

UNA OPORTUNIDAD POLÍTICA: LA CONSTRUCCIÓN DE LA CAMPAÑA COLOMBIANA CONTRA LA 'IDEOLOGÍA DE GÉNERO' EN EL PLEBISCITO POR LA PAZ 2016

Después del proceso de paz 2012-2016 entre el gobierno colombiano y las FARC, líderes de derecha y activistas antigénero cuestionaron la inclusión de la equidad de género en el acuerdo de paz. Movilizaron una red nacional que presentó género como una amenaza a la moral tradicional, impulsando protestas antes del plebiscito. Este artículo analiza cómo esta red construyó la campaña contra la 'ideología de género' para oponerse al acuerdo de paz. A través de archivos de activistas antigénero, de una senadora y 24 entrevistas con líderes clave del debate político nacional, esta investigación revela que la red utilizó eventos como un manual educativo del Ministerio de Educación, la encuesta ECAS del DANE y la campaña por el voto del 'No' en el plebiscito como una oportunidad política para consolidar la campaña.

Palabras Clave: *Ideología de género, campaña, paz, oportunidad política, Colombia*

Introduction

After four years of peace negotiations in Havana, Cuba, Colombian President Juan Manuel Santos proposed a plebiscite to ratify the final peace agreement between the government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). In October 2016, Colombians surprised the international community by voting ‘No’ in the peace plebiscite, with 50.2% of the vote (González, 2017). The 2012–2016 peace negotiations were hailed as groundbreaking for including women as negotiators, establishing a Gender Subcommittee, and integrating a gender-sensitive perspective throughout the agreement (ONU Mujeres, 2016, cited in Gómez & Montealegre, 2021, p. 447). It was also described as “by far the most inclusive peace agreement in history” (Salvesen & Nylander, 2017, p. 1). The agreement showcased the perseverance of women’s, feminist, and LGBTI movements (Gómez & Montealegre, 2021; González, 2017).

However, influential evangelical Christian leaders, right-wing politicians—including former president Álvaro Uribe and Attorney General Alejandro Ordoñez—and anti-gender activists framed the concept of gender as a threat to traditional family values and gendered social norms. These leaders reactivated a right-wing national network, and the ‘gender ideology’ ideas took form into a campaign that mobilized people in Colombia’s major cities two months before the plebiscite elections. This article examines how this right-wing network built the campaign against ‘gender ideology’ in an effort to challenge the final peace agreement.

The analysis, which draws on an archival creation, including presentations and academic articles from a right-wing senator and anti-gender activists, as well as 24 semi-structured interviews with key participants in the national political debate—such as politicians, former ministers, senators, evangelical Christian leaders, anti-gender activists, leaders of women’s and LGBTI non-governmental organizations, and journalists from the most popular national newspapers—reveals that the opposition to the peace process built the campaign against ‘gender ideology’ by articulating three key events as a political opportunity: (1) the revision of an educational handbook proposing the inclusion of gender equality in public schools by the Ministry of Education, (2) a survey on sexual behaviors and attitudes among middle and high school students conducted by the National Administrative Department of Statistics (*Departamento Nacional de Estadística*, DANE), and (3) the ‘No’ vote campaign promoted by the peace plebiscite opposition.

In this study, activists against ‘gender ideology’ shared their experiences and knowledge about the internal organization of the 2016 Colombian campaign ahead of the plebiscite elections. As a starting point, the interviewed activists explained how they used a presentation from the Ministry of Education to review educational handbooks and the ECAS questionnaire, aiming to ‘warn’ teachers and parents about what they viewed as the imposition of a ‘dangerous ideology’ on children. An

anonymous activist (personal interview, July 26, 2019) also revealed how a regional mainstream media outlet spread disinformation related to the 'gender ideology' narrative.

Furthermore, the results indicate that the Colombian campaign followed an imported pattern linked to transnational actions, drawing on strategies and discourses from international anti-gender movements and networks. In this study, anti-gender activists revealed that the 2016 Colombian campaign was connected to international anti-gender networks via WhatsApp, linking the Colombian events to similar cases in Europe, Central America, and South America. As a result, this campaign was part of a restricted transnational elite network of power, reflecting similar collective actions and frames of meaning that have emerged in Brazil, Paraguay, Ecuador, Peru, Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina, and Mexico, as part of regional and global anti-gender movements (Corrêa et al., 2020).

The interviews and the archival creation also revealed that women and children were often portrayed as the 'exclusive' victims of the conflict, reinforcing their status as subordinates in need of State protection and diminishing their roles as central participants in political negotiations (Enloe, 2023a; Tickner, 2001). Additionally, the campaign against 'gender ideology' conveyed implicit messages of homophobia, misogyny, and the exclusion of LGBTI identities, reinforcing polarization and discriminatory views among potential plebiscite voters. Evangelical Christian pastors and anti-gender activists redefined their roles as political actors, asserting their authority and influencing gender policies and official institutions. Consequently, the Colombian campaign highlighted an ongoing effort to seize political opportunities to distort public policies related to inclusion and peace.

1. Context

'Gender ideology' Ideas

The term 'gender ideology'² has been understood as an "umbrella category" (Ravecca et al.; 2022, p.17) and a sort of "semantic umbrella" (Garcés Amaya, 2024, p. 10) in which the signifier goes beyond its original meaning to include a range of diverse concepts, ultimately linking various topics that may appear unrelated but create a cohesive framework of meaning (Garcés Amaya, 2024). This involves

² In Spanish, '*Ideología de Género*' is translated into English as 'gender ideology.' This study understands '*Campañas en contra de la Ideología de Género*' in Spanish as 'campaigns against gender ideology' or 'anti-gender campaigns' to be consistent with the literature of this field (Arguedas Ramírez, 2020; Barrientos, 2020; Kóvats, 2015; Korolczuk, 2015; Oliveira Kalil, 2018; Patternote & Kuhar, 2018; Corrêa, 2018; Pető, 2015).

the redefinition and substitution of terms, such as ‘rights,’ and the reemphasis of concepts like ‘life’ and ‘family’ to align with shared desires and demands (Garcés Amaya, 2024).

The term ‘gender ideology’ “appears as a threat to the traditional values” (Félix, 2015, cited in Kováts & Pöim, p.75) and “counter-discourse created to challenge international movements in gender and sexuality policies. This is because ‘gender’ is considered a ‘label’ and a transnational political ‘threat’ through the erosion of any biological difference between male and female and the modification of gendered binary roles in society with their reproductive condition (Catholic.Net, 2016). The goal is to “maintain the traditional status quo in power relations, with clear and unchangeable ‘limits’ between the sexes, which typically translate into privileges granted to men and those who ‘conform’ to socially established norms and patterns based on sex and gender” (Blanco, 2022, p. 252). These statements reveal reactionary activism worldwide with a relationship between religious discourse, protests, and campaigns against social, sexual, and reproductive rights in a conservative agenda (Freire & Ferreira, 2020).

At the beginning of 1998, the term ‘gender ideology’ was disseminated in a text written by the Peruvian bishop Óscar Alzamora Revoredo called ‘*La Ideología de Género: Sus peligros y alcances*’ (Corredor, 2019; Cornejo-Valle & Pichardo, 2017, as cited in Rousseau, 2020). “It was the first text from an official body of the Catholic hierarchy to develop the concept [...] as a reference to feminist agenda and theory” (Morán, 2021, p. 183-184) and linked ‘gender ideology’ with feminism and class struggle from Marxism as intertwined evils “(or even the same evil) that distort (s) reality and endanger (s) society” (Ravecca et al.; 2022, p.6). Other scholars also consider the article ‘*What does gender mean?*’ written by theologian Jutta Burggraf, who is close to the Vatican, a piece in Spanish often quoted by opponents of ‘gender ideology’ (Viveros Vigoya, 2016).

Later, also in 2001, Pope John Paul II declared that “specific ideologies drive misleading concepts concerning sexuality, women’s dignity, and the mission of gender” (Corredor, 2019, p. 616). Since 2013, Pope Francis has preferred the expression ‘ideological colonization’ when he refers to ‘gender ideology’ in several Vatican documents (Patternote & Kuhar, 2018). In the last three decades, “conservative groups in different parts of the world have articulated their opposition to any project that threatens their conception of sexuality and reproduction through a continuous critique of the concept of gender” (González & Castro, 2018, p. 17). These groups are constituted for “various sectors, including churches, right-wing political parties, and nationalist groups, among others” (Serrano, 2017, p.152).

Transnational Campaigns

Since the 90s, Latin American mainstream media outlets have reported how elite politicians, religious groups, pro-life organizations, teachers, and parents have protested against what they believe disseminates 'gender ideology' ideas. These campaigns are "a transnational phenomenon with national particularities" (González & Castro, 2018, p.23) that "can no longer be restricted to a specific country, culture or context, but appear as a transnational phenomenon that relies on a set of discourses and arguments, actors, tools and strategies shared across borders" (Patternote, 2023, p. 88). Thus, campaigns against 'gender ideology' are part of a "transnational kit that is highly adaptable to local circumstances" (Patternote, 2023, p. 82). These campaigns have attracted public opinion around anxiety surrounding the inclusion of women's and LGBTI rights in global politics, homosexualization, and the idea that fundamental rights may be threatened (Freire & Ferreira, 2020; Corrêa et al., 2018; Miskolci, 2018; Patternote & Kuhar, 2018; Serrano, 2017).

To understand 'gender ideology' manifestations, context matters because of policy implications within specific national circumstances that circulate transnationally (Corredor, 2019; Corrêa, 2016). The intensity and effects of these campaigns are different in geographical and cultural areas where gender and feminist movements have a strong history of consolidation, rather than places that barely participate in this political and academic discussion (Serrano, 2017). For instance, the first Latin American campaign against 'gender ideology' was in Paraguay in 2011. Ecuador followed in 2013, but anti-gender movements have been active in other countries since 2014 (Corrêa et al., 2018) that are predominantly Catholic states facing progressive developments in women and LGBTI rights in Latin America and Europe (Antića & Radačić, 2020).

Latin American campaigns against 'gender ideology' "have spread in a cascading manner. In Mexico, the mobilizations targeted same-sex couples in 2016, while in Ecuador, Brazil, and Peru, the focus in 2017 was on overturning initiatives that promoted comprehensive sex education, generally framed under the slogan 'don't mess with my children'" (González & Castro, 2018, p. 22). Between 2015 and 2016, Chile also had an intense campaign to prevent the imposition of gender ideology in the national school system, as well as former left-wing President Michelle Bachelet's proposal to repeal the abortion ban established during the Pinochet dictatorship (Barrientos, 2020; Corrêa, 2016). In Colombia, former deputy Ángela Hernández was among the most active politicians in introducing 'gender ideology' into the national debate in 2016. She participated in the protests in Mexico and was also specially invited to a forum by conservative groups to discuss the formation of a 'Latin American Front for the Right to Life and the Family' (González & Castro, 2018; Semana, 2016a).

Anti-gender transnational campaigns tend to be organized by supporters from diverse fields, including upper-middle-class and conservative groups (Patternote,

2023; Viteri & Marmol, 2020; Patternote & Kuhar, 2018; Corrêa et al., 2018, p. 4; Dubslaff, 2015; Kováts, 2015). Moreover, campaigns against ‘gender ideology’ have expanded into politics, aiming to discredit politicians’ reputations and undermine political processes related to comprehensive sex education in schools (Viveros Vigoya & Rodríguez, 2017). The ‘gender ideology’ debates in Latin America involve both right- and left-wing groups, political parties, and various religious organizations opposing gender equality (Patternote, 2023; Dubslaff, 2015; Kováts, 2015). These debates reflect reactionary activism intersecting with religious discourses, protests, and campaigns against social, sexual, and reproductive rights within a conservative agenda (Freire & Ferreira, 2020).

Networks

Campaigns against ‘gender ideology’ operate through transnational networks, including the emerging voices of conservative Catholics and Evangelicals, which have gained prominence due to the increasing role of dogmatic Evangelism in Brazil and Colombia since 2016 (Corrêa, 2016). Evangelical groups from the United States play a significant role in international missions, training workshops for pastors, and sending funds (Corrales, 2020), suggesting the formation of transnational evangelical activism (Bosia & Weiss, 2013, p. 4). In Ecuador, Catholic, Christian evangelical, and Adventist groups also formed alliances with others who shared their commitment to fighting ‘gender ideology,’ organizing large protests, postponing LGBTI protections, and modifying the term ‘gender’ to ‘women’ in the ‘*Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres*,’ as well as changing the language and curriculum related to new masculinities and women in their diversity (Viteri & Marmol, 2020).

Similarly, in Peru, after widespread mobilizations by conservative groups and religious organizations in 2017, “the Supreme Court annulled the section of the National Basic Education Curriculum that addressed gender equality, arguing it violated the law requiring educational policies to be developed jointly by the state and society” (Gestión, 2017, cited in González & Castro, 2018, p. 23). In Brazil, street protests the same year targeted the inclusion of gender equality, sexuality, and sexual orientation in the school curriculum. “These mobilizations were so impactful that they led to a local law banning what they considered ‘gender ideology’ in schools, and on a national level, they resulted in the dismissal of the Minister of Education” (Pina, 2017; Hernández, 2017, cited in González & Castro, 2018, p. 23).

In sum, the expansion of anti-gender movements and their large-scale campaigns against ‘gender ideology’ demonstrate the mobilization of people to perpetuate transnational frames that delegitimize rights while policing gender and sexuality across traditional, temporal, and geographical borders.

2. Method

To explore how the right-wing network constructed the campaign against 'gender ideology,' the research design involves qualitative methods, such as semi-structured interviews and archival creation.³

Semi-Structured Interviews

In 2018, preliminary conversations were conducted in Bogotá with experts, professors, and a pastor who was also an activist in the Colombian campaign against 'gender ideology.' The findings from a previous content analysis of plebiscite news stories published online in *El Espectador* and *El Tiempo* between the announcement of the plebiscite on August 24 and the elections on October 2, 2016; literature reviews; and academic publications on the plebiscite and transnational anti-gender movements and campaigns helped identify the most prominent figures in the news stories, plebiscite campaign events, and political discussions.

As shown in Table 1, a total of 24 recognized primary sources were identified, including right-wing political elites such as senators and ministers, evangelical Christian leaders from megachurches, anti-gender activists, women's and LGBTI organizations, and editors of *El Espectador* and *El Tiempo*. All of these interviewees are publicly outspoken on these issues. It is important to note that this study was able to reach some of the most prominent national anti-gender activists, who worked 'discreetly' and actively in the campaign against 'gender ideology' and the 'No' vote in the plebiscite and who largely remained out of the mainstream media and the Colombian public eye.

Table 1.

Interviewed Leaders of the Peace Plebiscite National Debate

Affiliation	Interviewee	Description
The 'No' Vote Campaign	María del Rosario Guerra	Senator, right-wing political party, Centro Democrático
	Juan Carlos Vélez	Coordinator, 'No' vote campaign in Centro Democrático
	Jhon Milton Rodríguez	Pastor and former Senator of the right-wing (and Christian evangelical) political party, Colombia Justa Libres

³ The first part of this study focused on a content analysis of 301 randomly selected news stories about the plebiscite, published in the most widely read Colombian newspapers online, *El Espectador* and *El Tiempo*. The analysis primarily examined the agenda-setting and framing of the plebiscite coverage between August 24 and October 2, 2016.

The ‘Yes’ Vote Campaign	Gina Parody	Former Minister of Education
	Juan Fernando Cristo	Former Minister of Interior
	Roy Barreras	Former Senator, Partido de la U
	Armando Novoa	Former Magistrate, Consejo Nacional Electoral (CNE)
	Diego Rodríguez	Pastor, Church La Vid (Ibagué)
Activists campaign against ‘gender ideology’	Anonymous source	Anti-gender activist
	Edgar Patiño	Former President OBED private schools (Asociación de Colegios y Educadores Cristianos de Colombia)
	Catalina Moscoso	Director, non-governmental organization/project Ámalos
	Lila Palacios de Martínez	Pastor and director of Red Internacional de Familia y Educación (RIFE), and Colombian representative at the Congreso Iberoamericano por la Vida y la Familia.
Evangelical Christian Pastors⁴	Edgar Castaño	Pastor and leader, Confederación Evangélica de Colombia (CEDECOL)
	Héctor Pardo	Pastor of the megachurch ⁵ Tabernáculo de la Fe
	Eduardo Cañas	Pastor of the megachurch Manantial de Vida Eterna and former co-president of the right-wing political party Colombia Justa Libres
Catholic Church	Monsignor Pedro Mercado	Former secretary of Episcopal Catholic Conference in Bogotá

⁴ Pastors Eduardo Cañas, Héctor Pardo, and former Senator Jhon Milton Rodríguez—are recognized for their leadership in Colombian ‘megachurches.’ They participated in the renegotiation of the final peace agreement in November 2016, after the ‘No’ victory in the plebiscite elections (See more about the role of pastors in the peace agreement renegotiation on page 27).

⁵ A megachurch is a typically non-denominational Protestant church with more than 2,000 members and a “willingness to draw upon aspects of popular culture and modern consumerism as delivered by way of charismatic pastors and housed in familiar comfort-inducing settings” (Wade, 2016, as cited in Ferruccia & Nelson, 2019, 63).

Non-governmental organization leaders	Wilson Castañeda	Director of the non-governmental organization Caribe Afirmativo
	Marcela Sánchez	Executive Director, non-governmental organization, Colombia Diversa
	Fabián Hernández	Former coordinator of Media Research, non-governmental organization Misión de Observación Electoral (MOE)
	Beatriz Quintero	Director, non-governmental organization, Red Nacional de Mujeres
	Olga Sánchez	Director, non-governmental organization, Casa de la Mujer
Journalists	Marisol Gómez	Former editor, <i>El Tiempo</i>
	Jhon Torres	Editor, <i>El Tiempo</i>
	Alfredo Molano Jimeno	Former editor, Political Section <i>El Espectador</i>
Academic Source	Franklin Gil Hernández	Assistant Professor, Escuela de Estudios de Género, Universidad Nacional de Colombia

Source:

The semi-structured interviews were conducted in person in Bogotá, Medellín, and Ibagué, Colombia—key cities where the campaign against ‘gender ideology’ was organized and important leaders, participants, and anti-gender activists gathered. The interview questions followed a semi-structured guide that included broad and flexible queries about the national context, the campaign’s organization, and the actors and networks involved.

The interviews were analyzed using NVivo 12 Plus and classified into categories, topics, and theme nodes, grouping references related to specific ideas discussed in the interviews (NVivo 12, 2021). Finally, a framework matrix was created to summarize the coded interviews, facilitating comparison and interpreting the findings.

Archival Creation

The interviews conducted in Colombia also allowed the collection of a set of archives, including PowerPoint presentations, a questionnaire from *Encuesta de Comportamientos y Factores de Riesgo en Niñas, Niños, y Adolescentes Escolarizados* (ECAS) survey, and handwritten notes as primary sources from the right-wing Senator María del Rosario Guerra and activists of the campaign against ‘gender ideology’. Archives contributed to this study’s triangulation and decreased the biases from any single method (Hales, 2010). These documents enhanced and clarified the research

results and provided knowledge infrastructures as entities that facilitate data flow between parties, often over long periods (Borgman et al., 2019).

Table 2.
Archives Associated with ‘Gender Ideology’ Ideas

Source of Information	Archive Description
DANE (National Administrative Department of Statistics)	PowerPoint presentation for revision of the education handbook Ministry of Education questionnaire for schools’ principals about the education handbook Education handbook ‘ <i>Ambientes Escolares Libres de Discriminación</i> ’ ECAS Survey questionnaire Comportamiento y Actitudes sobre Sexualidad 2016 Press statement about ECAS suspension in 2016
Red Internacional por la Familia y la Educación (RIFE)	Letter from CEDECOL requesting a meeting with President Santos against the final peace agreement.
	RIFE PowerPoint presentation against gender ideology
	RIFE statement to protest against abortion in Bogotá in February 2019
Pastor Diego Rodriguez (Church La Vid, Ibagué, Colombia) Senator María del Rosario Guerra (Political Party Centro Democrático)	An official statement from Pastor Diego Rodríguez to participate in the protests against ‘gender ideology’ ideas PowerPoint presentation against the peace plebiscite at the Congress Theoretical analysis inclusion of the gender perspective in the Colombian peace agreement (comparative table) Definitions of ‘gender ideology’ from the Catholic website Catholic.Net
Consejo Nacional Electoral (CNE)	Resolution 1733 with media coverage rules and standards for the 2016 peace plebiscite campaigning

Source:

The archives were organized and analyzed manually, providing valuable contextual information about the development of the campaign, its strategies, message dissemination rules, and the evolution of ‘gender ideology’ as a national campaign leading up to the plebiscite elections. These documents were essential for triangulating data collected from the qualitative and quantitative methods used in this study: semi-structured interviews and content analysis of plebiscite news stories.

The archive analysis followed a three-step process. First, physical and digital archives collected from Senator Guerra's office (Centro Democrático, a right-wing political party) and activists involved in the campaign against 'gender ideology' were organized in digital PDF format and categorized by analysis type. The findings were then summarized according to each source. Second, a comparative analysis of data from the three sources—content analysis of plebiscite news stories, 24 semi-structured interviews, and collected archives—helped identify differences, similarities, discrepancies, and commonalities. These connections were noted and linked to the respective categories of analysis. Finally, the interpretation of findings from all three sources contributed to answering the research questions, providing valuable insights from different perspectives, including key actors in the plebiscite debate, news stories, and campaign archives against 'gender ideology.'

3. Findings

3.1. An Imported Campaign and a Political Opportunity

Ministers, directors of women and LGBTI non-governmental rights organizations, journalists, and academic experts interviewed highlighted that the Colombian campaign against 'gender ideology' was an imported pattern of similar transnational actions during Latin American democratic processes (M. Sánchez, F. Gil Hernández, and G. Parody, personal interviews, July 4, July 9, and July 23, 2019, respectively). "You realize this is not an isolated situation in Colombia, but part of a broader Latin American movement within the right-wing populist sector," explained Gina Parody, former Colombian Minister of Education, when asked about the campaign before the plebiscite elections (G. Parody, personal interview, July 23, 2019). This campaign was understood as a 'repetitive formula' that rides the anti-gender movement's wave of resisting norms and policies to promote gender diversity, equality, and inclusion (M. Sánchez, personal interview, July 4, 2019).

Two months before the plebiscite elections, 'gender ideology' took form in overarching aspects related to gender, education, and family. Right-wing politicians, including former President Álvaro Uribe and former attorney general Alejandro Ordoñez, with evangelical Christian pastors from national influential megachurches, and activists against 'gender ideology,' identified the articulation of three main Colombian events as a political opportunity⁶ that they did not foresee to dispute the

⁶ According to Sidney Tarrow, a political opportunity has "consistent dimensions, but not necessarily formal or permanent ones, of political struggle that encourage people to engage in political confrontation" (Ribeiro Gomes, 2023, p.4). This political opportunity connects the power of

plebiscite and the final peace agreement: the revision of the education handbook⁷ ‘*Ambientes Escolares Libres de Discriminación, Orientaciones Sexuales e Identidades de Género no Hegemónicas en la Escuela*,’ the survey ‘*Encuesta sobre Sexualidad en niños, niñas y adolescentes* (ECAS), and the ‘No’ vote campaign.

3.1.1. The Education Handbook Revision

Before 2016, the Colombian Ministry of Education (MEN) had already developed education handbooks to promote gender equality and prevent classroom bullying and discrimination (Garcés Amaya, 2024; Beltrán & Creely, 2022; Blanco, 2022; Corredor, 2021; Gil Hernández, 2020; González, 2017; Serrano Amaya, 2017). Parody explained that these education project campaigns started in 1998 with conservative President Andrés Pastrana, and these materials circulated in Colombian public and private schools (personal interview, July 23, 2019). Similarly, Marcela Sánchez, director of the LBGTI non-governmental organization Colombia Diversa (personal interview, July 4, 2019), pointed out that the MEN had led sexuality, gender, and civics projects for 15 years.

In 2015, the Colombian Constitutional Court ordered sentence T-478 to MEN⁸ for revision and adjustments to ensure that all school codes of conduct protected all sexual orientations via specific clauses to ensure the absence of discriminatory language (Garcés Amaya, 2024; Blanco, 2022; Bárcenas, 2022; Beltrán & Creely, 2022; Gil Hernández, 2022; Gil Hernández, 2020; Rodríguez Benítez, 2020; González & Castro, 2018; Rodríguez Rondón, 2017; González, 2017; Serrano Amaya, 2017). Parody explained that as Minister of Education, she complied with the legislation and started a curricular reform in alliance with the United Nations Children’s Fund (UNICEF), the United Nations Population Fund (UNFPA), the United Nations Development Program (UNDP), and the non-governmental organization Colombia Diversa to revise and redesign an education handbook for schools to prevent discrimination and bullying (Parody, personal interview, July

activists and actors with fewer resources to contest what they perceive as challenges or changes (Ribeiro Gomes, 2023).

⁷ The 2016 Ministry of Education PowerPoint presentation from the collected archive indicates that an education handbook serves as a tool agreed upon by the school community to promote and ensure harmony in daily life. This document outlines the community’s actions, the resources and procedures to resolve conflicts, and the consequences of violating these agreements.

⁸ Sergio Urrego, a sixteen-year-old student, tragically took his own life in 2014 after enduring severe bullying when his Catholic school in Bogotá discovered his sexual orientation (Colombia Diversa, 2015). Following a legal process led by his mother, Alba Reyes, the Colombian Constitutional Court issued a landmark ruling. One of the key outcomes was a mandate for the Ministry of Education to revise the national education guidelines to include provisions on gender equality, gender diversity, gender identity, and the prevention of discrimination in all public schools across Colombia (Colombia Diversa, 2024).

23, 2019; González & Castro, 2018). The handbook *'Ambientes Escolares Libres de Discriminación. Orientaciones Sexuales e Identidades de Género No Hegemónicas en la escuela. Aspectos para la Reflexión'* (Ministry of Education & UNFPA, 2016) was based on the Universal Declaration of Human Rights:

Uniting all efforts to ensure that educational spaces are free from barriers or practices that are based on the exercise of all types of violence against individuals who live and express their sexuality outside of what has historically been considered hegemonic; this includes those who build transgender identities or non-heterosexual sexual orientations [...] This document is also an invitation to all members of the country's educational communities to reconsider the educational horizon as a space for transforming social inequities rooted in sexism, homophobia, lesbophobia, biphobia, and transphobia. It calls for contributing to the construction of stable, sustainable, and lasting peace in everyday life by making the provisions of the Political Constitution of Colombia effective. (Ministry of Education & UNFPA, 2016, p. 9).

While the MEN discussed revising the education handbook across the country, the government chief negotiator of the peace process, Humberto de la Calle, released an official statement in Havana on July 24 about the guaranteed gender perspective included in the first version of the peace accord (Beltrán & Creely, 2022; Gil Hernández, personal interview, July 9, 2019; Serrano Amaya, 2017). De la Calle, quoting the French philosopher Simone de Beauvoir, explained that the gender approach was considered a challenge with values that crossed the peace table and gender is related to cultural conceptions that generate social behavior structures because they are non-deterministic social products (De la Calle, July 24, 2016). Although the chief negotiator stated that his comments on gender were personal, the right-wing network in the 'No' vote campaign argued that these views would introduce 'gender ideology' into Colombian society.

3.1.2. Framing Meanings

The Colombian political context before the plebiscite elections exposed how the opposition to the inclusion of a gender perspective in the peace agreement began to 'name' grievances (Tarrow, 2011a), connect them to other issues, and construct frames of meaning that resonated with the cultural predispositions of the population (Tarrow, 2011a). To frame the 'gender ideology' messaging, activists gathered their 'evidence' from teachers and network members nationwide (Anonymous activist, personal interview, July 26, 2019; and C. Moscoso, personal interview, July 19, 2019). A group of teachers discovered an invitation letter from the Ministry of Education (MEN), a PowerPoint presentation, and an unpublished preliminary version of the MEN education handbook during a workshop session (Anonymous activist,

personal interview, July 26, 2019). The teachers raised concerns about the proposal to revise their current handbooks because:

Phrases such as ‘morality’ and ‘preservation of good manners’ must be removed from the education handbook. The ‘blue book’ (the education handbook *‘Ambientes Escolares Libres de Discriminación’*) states that recognizing sexual orientations and gender identities is an expression of human identity (Anonymous activist, personal interview, July 26, 2019).

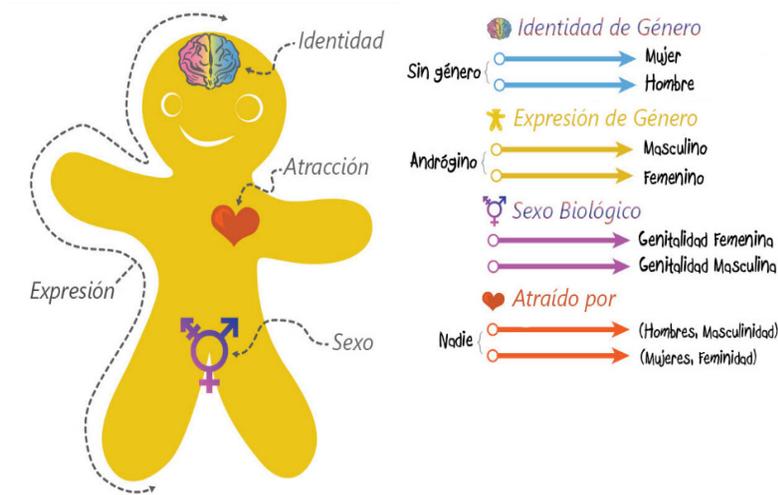
Furthermore, activists of the campaign believed that the MEN handbook would establish what they called a ‘gender ideology’ lifestyle:

Since kindergarten, the education handbook aimed to teach children about ‘gender ideology,’ particularly targeting six- and seven-year-olds, instructing them on freedom without consulting their parents on how they should dress as men or women. We saw this as an interference in the home and a complete shift in the educational agenda for children. While we agreed with the Ministry of Education (MEN) on teaching sexuality, we believed it should be taught in the way we, as Christians, understand it (H. Pardo, personal interview, July 24, 2019).

The archives revealed that the MEN’s workshop materials emphasized sex as a biological condition based on human sex chromosomes, reproductive organs, and the concept of being intersexual (Ministerio de Educación de Colombia, 2016). Meanwhile, gender was defined as a set of rules, attitudes, values, expectations, and roles assigned by culture to individuals based on their sex (Ministerio de Educación de Colombia, 2016). Therefore, MEN defined “gender as learned” and used the ‘genderbread person’ as shown in Figure 1, to explain how gender identity, gender expression, and behavior do not necessarily align with or conform to the sex assigned at birth. However, the campaign activists Edgar Patiño, former President of the Colombian Association of Christian Schools (*Asociación Colombiana de Colegios Cristianos*, OBED), Catalina Moscoso, director of the non-governmental organization *Ámalos* and the anonymous anti-gender activist noted in the interviews that this “controversial image” represents ideas associated with ‘gender ideology’ (E. Patiño, Moscoso, and anonymous anti-gender activist, personal interviews, June 25, July 19, and 26, 2019, respectively).

Figure 1.

The Genderbread Person Included in the Colombian Ministry of Education's 2016 PowerPoint Presentation



Source:

Activists argued that what they considered the inclusion of ‘gender ideology’ ideas in the handbook would undermine their ‘autonomy as school leaders’ by accepting diverse sexual orientations and gender identities. They believed “Colombian schools would prioritize the LGBTI population rather than focusing on protecting students’ rights” (C. Moscoso, personal interview, July 19, 2019). Thus, these ideas would support the recognition of diverse gender identities and sexual orientations, thereby fostering a ‘wrong’ and ‘problematic’ interpretation of students’ free development of their personalities (Patiño and Palacios, personal interviews, June 25 and July 11, respectively). For instance, uniforms for male and female students would become gender-neutral, allowing each student to choose based on their sexual orientation or gender identity (anonymous anti-gender activist, personal interview, July 26, 2019). Additionally, activists believed that parents should have the freedom to choose schools for their children based on academic, religious, and cultural preferences but that families should respect the schools’ guidelines in shaping their children’s education (Patiño and anonymous anti-gender activist, personal interviews, June 25 and July 26, 2019, respectively).

Hence, these frames against ‘gender ideology’ ideas helped activists simplify the world by encoding situations, events, experiences, and actions in a specific environment or context (Tarrow, 2011b). Anti-gender activists associated meanings with the

“generalization of a grievance and define the ‘us’ and ‘them’ in a movement’s structure of conflict and alliances” (Tarrow, 2011b, p. 31). Moreover, they shaped frames to construct a collective identity in the public arena, delimiting boundaries and defining roles for potential enemies and supporters (Tarrow, 2011b).

Despite anti-gender activists’ claims that ‘gender ideology’ could be incorporated into Colombian education through the official distribution of the education handbook, they also acknowledged that this term did not appear “so much in the education handbook, but rather in other videos and materials from the government” (Anonymous activist, personal interview, July 26, 2019). However, the activists did not clearly specify which materials they were referring to. For Minister Parody, this controversial national debate over the handbook also became a personal issue related to her sexual orientation (G. Parody, personal interview, July 23, 2019) and was also seen as an ‘abuse’ of her position of power (Garcés Amaya, 2024, p. 6).

3.1.3. The ECAS Survey

The Colombian anti-gender movement added the ECAS survey as a new perceived grievance in the campaign’s frame against ‘gender ideology’ ideas in the country. Since 2006, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) has conducted the biannual survey ‘*Encuesta sobre Sexualidad en niños, niñas y adolescentes*’ (ECAS) to middle and high school students to detect child exploitation, child pornography, and sexual tourism within students complying the Colombian Law 1336 from 2009 and Law 679 from 2001. This survey collected crucial statistical information on the social, individual, and familial risk factors that may provoke child sexual exploitation and its consequences.

According to the interviewed anti-gender activists, a private school teacher stole one of the ECAS questionnaires and passed it to Patiño (Moscoso and anonymous activist, personal interviews, July 19, and July 26, 2019; respectively). Activists found the survey’s set of questions on sexuality to be ‘immoral’ and ‘inappropriate’ for students. Patiño and Moscoso argued that the ECAS was secretly administered in schools without parental consent or teacher supervision, using explicit and inappropriate sexual language, specifically in Chapter D on Sexuality (E. Patiño, personal interview, June 25, 2019; C. Moscoso, personal interview, July 19, 2019). The ECAS questions were related to comprehensive sexuality education discussed at school, sexual orientation, sexual harassment, sexual assault, sexual exploitation, sexual coercion, sexual behaviors or services, and unsolicited and unconsented advances.

Patiño and Moscoso explained that these questions could hypersexualize underage students in Colombian schools, particularly opposing the survey’s definition of sexual relations, which included “kisses, hugs, caresses, genital contact (penis-vagina,

penis-anus, penis-mouth), or penetration with any element or object” (personal interviews, June 25 and July 19, 2019, respectively). Therefore, the ECAS survey represented a ‘governmental strategy,’ in collaboration with the United Nations, aimed at population control, similar to the revision of the education handbook (Moscoso, July 19, 2019).

Based on this frame of meaning, anti-gender activists mobilized individuals through emotions, a key component in capturing followers’ attention (Gómez-Suárez, 2016; Tarrow, 2011b). The anonymous anti-gender activist (personal interview, July 26, 2019) explained that they arranged a meeting with President Juan Manuel Santos and later with an official from the Ministry of the Interior. Leaders of the Colombian campaign against ‘gender ideology’ understood that their newly perceived challenge could prompt a swift response from the government to avoid further controversy. In doing so, the right-wing network pressured the government to reconsider its commitments and alliances (McAdam et al., 2004).

Following this, private schools reached out to their allied networks from evangelical Christian churches, including the Colombian Evangelical Confederation (CEDECOL), the International Network of Family and Education (*Red Internacional de Familia y Educación*, RIFE), the National Catholic Confederation of Education (*Confederación Nacional Católica de Educación*, CONACED), the Union of International Schools (*Unión de Colegios Internacionales*, UNCOLI), and the Colombian Association of Christian Schools (*Asociación Colombiana de Colegios Cristianos*, OBED) to mobilize against DANE for conducting the ECAS in both private and public schools. The anonymous anti-gender activist, Moscoso, and Patiño emphasized that by leveraging their political influence, they could secure a meeting with the Director of DANE at the time (personal interviews, July 26, June 25, and July 19, respectively). During the meeting, the campaign representatives voiced their concerns about children’s psychosocial development. Anti-gender activists called for a government review, particularly amid the polarized plebiscite campaign season.

3.1.4. The ‘No’ Vote Campaign

Former President Álvaro Uribe Vélez, from the political party Centro Democrático, led the opposition to the peace agreement with the FARC (BBC, 2016). The ‘No’ vote campaign supported and included the campaign against ‘gender ideology’ (González & Castro, 2018). In Congress, Senator María del Rosario Guerra, from the same political party, defended the ‘No’ vote in the plebiscite, arguing that the gender perspective was a limitation in the peace agreement. During the interview, Senator Guerra shared a PowerPoint presentation that included two academic articles from the plebiscite campaign in her archives: one titled *El Enfoque de Género en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, written by Ilva Myriam Hoyos (2016), former delegate Attorney for

the Defense of the Rights of Children and the Family, and another titled *Difference Between the Gender Perspective and the Gender Ideology* by Martha Miranda-Novoa (2012).

Senator Guerra's archives revealed three key aspects of the 'No' vote campaign. First, they highlighted a persistent fear regarding the recognition of the term 'gender' weaponized as 'gender ideology':

A new way of understanding the person, the family, society, the relationships between men and men, freedom, autonomy, fundamental rights, and even the duties of the State, replacing them with new realities centered on sexual identity and orientation. Is this not the essence of the 'gender ideology'? (Hoyos, 2016, cited in Guerra's archives, 2016)

Second, the relationship between the gender perspective and the term 'gender ideology' was explained in Guerra's PowerPoint presentation through a word frequency analysis of the initial Colombian peace agreement signed in September 2016. Gender was mentioned 114 times, gender perspective 21 times, and sexism and discrimination against women twice. Guerra's analysis framed gender as a semantic issue linked to unresolved accusations against the FARC, such as abortions and rapes documented by the public prosecutor's office. For Guerra, these issues conflicted with the Santos government's message of respecting human rights and protecting the lives of women and unborn children (M. R. Guerra, personal interview, July 18, 2019).

Third, Guerra's materials also confirmed that the opposition to the peace agreement and the plebiscite was already aware that 'gender ideology' was not mentioned anywhere in the peace agreement, as stated in one of her archival documents:

Partly because the National government has acknowledged not knowing what it ('gender ideology') means [...] Therefore, it is reasonable to assert that 'gender ideology' could be encrypted within the Final Agreement; it is not easily noticeable, but it can be revealed. To do so, it is necessary to understand the role of those who proposed expanding the 'gender approach' during the negotiation table, and whether any of the ideas they presented align with what is known as 'gender ideology.' (Hoyos, 2016, p.29)

These issues, along with the accusations against the FARC, have historically been sensitive topics due to Colombia's long-standing conflict. Such themes could fuel polarization and portray women and children as the sole victims of the conflict, which opens up a discussion about how ideas, words, and their placement matter (Enloe, 2012). First, "women and children should not be lumped together" (Enloe, 2012, p. 27) because:

As if women were children as if there were no difference between an adult woman and a vulnerable child. Those are deeply patriarchal presumptions [...] They still undergird a lot of the thinking of those male legislators everywhere who imagine that women, like children, need to be controlled by adult men (Enloe, 2023a).

Second, the assumption that portrays women and children as helpless has also been used to justify prolonging the conflict and preventing women from playing a more active role in peace negotiations or any political process (Ellerby, 2013; Shepherd, 2013; Puechguirbal, 2010, cited in Shepherd, 2010; Anderlini, 2007). Third, this statement highlights the ongoing significance of the 'myth of protection' (Tickner, 2001). Thus, gender is used by states to justify their protection of what they consider 'vulnerable people,' victims and casualties of war, while simultaneously exchanging obedience and subordination for promises of security (Tickner, 2001). "Men are the natural protectors of women and children," and "women are grateful for men's protection" (Enloe, 2023b, p. 138). Moreover, the portrayal of the protected and the protector is based on gendered dichotomies and the construction of masculine autonomy—freedom, control, heroism—against feminine dependency—passivity and vulnerability—where dependency becomes a status of subordination (Peterson, 1992).

In the meantime, several pastors joined the 'No' vote campaign in the plebiscite, including Eduardo Cañas from the megachurch *Manantial de Vida* and former co-president of the right-wing political party Colombia Justa Libres; Edgar Castaño, leader of the *Confederación Evangélica de Colombia* (CEDECOL); Héctor Pardo from the megachurch *Tabernáculo de la Fe*; and Jhon Milton Rodríguez, pastor of *Misión Paz a las Naciones* and, later, the first elected senator for the Christian political party Colombia Justa Libres. Juan Fernando Cristo, former Minister of the Interior, acknowledged that pastors recruited people from their pulpits with speeches against the inclusion of 'gender ideology' in the final agreement (J. F. Cristo, personal interview, July 11, 2019).

3.2. Reactivation of the Right-Wing Network

In August 2016, two months before the plebiscite election, Colombian right-wing leaders reactivated a preexisting national network that responded to moments when traditional social norms were perceived as being threatened. Gender was materialized as "a structural variable in the life of the country (Colombia) and will become increasingly important in the political debate" (González, 2017, p.

115). Former President Álvaro Uribe, former Attorney General Alejandro Ordóñez, influential pastors from the country's largest megachurches with political ties such as Eduardo Cañas and former Senator Jhon Milton Rodríguez, Héctor Pardo, and Edgar Castaño—who are nationally recognized for their religious leadership—along with coalitions of Christian schools, pro-life and pro-family non-governmental organizations such as Fundación *Ámalos*, parents, and anti-gender activists, comprised the right-wing network.

The Colombian right-wing network was “a construction of local, regional, national, and transnational links with anti-gender activists, elite leaders, and campaigns against ‘gender ideology,’ diverse secular supporters from different fields of expertise, thinking, and cultural, religious, political, and economic backgrounds to contest public policies, the government, and authorities” (Bohorquez, 2021, p.16). This network deals with political advocacy, legislative lobbying, strategic litigation, mass mobilizations, private social media campaigns, seminars, and religious worship (Bueno-Hansen, 2020).

This type of network tends to react to the political gains made by women's and LGBTI rights organizations in the Colombian Constitution of 1991, which recognized and protected minority rights, and when the Constitutional Court approved of same-sex marriage, same-sex adoption, and abortion in specific cases (Bueno-Hansen, 2020). This network is similar to other conservative groups worldwide that “have articulated their opposition to any project that threatens their conception of sexuality and reproduction [...] They seek to discredit the sociological understanding of gender” (González & Castro, 2018, p.15).

When networks are spread through campaigns, their participants tend to congregate with students' parents, churches, diverse professionals, and anti-gender groups interested in collecting signatures and participating in campaigns against policies or gender inclusion proposals (Patternote, 2023; Corrêa et al., 2020; González & Castro, 2018, p.15). The network leaders promote and share messages about people's protests and virtual mobilizations to protect “the traditional family and values” (Patternote, 2023; Corrêa et al., 2020; González & Castro, 2018, p. 15).

3.3. The Disinformation Strategy

In August 2016, a set of fake images was circulated as the ‘original’ handbook (Barcéas, 2022; González & Castro, 2018) on digital media platforms, particularly WhatsApp. The traditional national newspapers *El Espectador* and *El Tiempo* began disseminating complaints from teachers and parents about this issue. Professor Franklin Gil Hernández from the Universidad Nacional de Colombia explained that the images related to family diversity circulating in the public domain originated from digital materials in Chilean books *Nicolás tiene dos papás* and *Anita y sus dos*

mamás, as well as the Belgian book *In Bed with David and Jonathan* by Tom Bouden (Gil Hernández, personal interview, July 9, 2019).

The interview results revealed that the growing disinformation about the education handbook was closely linked to specific regional mainstream media outlets (Anonymous activist, personal interview, July 26, 2019). Activists disseminated 'gender ideology' messaging through regional newspapers and seven radio stations, particularly in traditionally conservative and Catholic areas such as Barranquilla on the Colombian northern Caribbean coast, to influence the national plebiscite debate (Anonymous activist, personal interview, July 26, 2019):

Those images circulated across Colombia. Yes, the images were not from the handbook. They were taken from a Belgian book, but the journalists said the images referred to the education handbook. (Anonymous activist, personal interview, July 26, 2019)

As stated by the anonymous activist (personal interview, July 26, 2019), former deputy Ángela Hernández, who also participated in Mexican forums aimed at defeating 'gender ideology,' met with principals of several Colombian private schools to discuss what she described as 'the colonization of schools by the government to impose gender ideology' in the days that followed. Simultaneously, the pro-life organization *Red Familia Colombia* launched an online petition urging the Ministry of Education (MEN) to stop what they viewed as the imposition of 'gender ideology' in school handbooks. Former Minister Parody (personal interview, July 23, 2020) reported that the petition gathered over 2,000 signatures and revealed that an employee of the Attorney General's office started spreading messages about the distorted education handbook on social media. As a result, the office opened an investigation based on these allegations, which, Parody explained, was later closed (G. Parody, personal interview, July 23, 2020).

3.4. 'Gender Ideology' Ideas Become a National Campaign

The Colombian campaign against 'gender ideology,' mirroring other Latin American cases, exposed an organized group of diverse anti-gender activists from various fields who mobilize ideas through a 'repertoire of collective action' (Tilly, 2010, as cited in Lim, 2018). This refers to a "set of various protest-related tools and actions such as, but not limited to, public meetings, pamphleteering, vigils, rallies, demonstrations, sit-ins, petition drives, boycotts, and strikes" (Tilly, 2010, as cited in Lim, 2018, p. 113). The forms of collective action vary across countries, shaped by cultural contexts, networks, resources, and mobilization tools (McAdam et al., 2004). Therefore, these variations depend on specific regimes, political actors, and political opportunity structures (McAdam et al., 2004).

'Gender ideology' ideas were shaped into a national campaign that organized the protest 'Marcha por la Familia' on August 10, 2016, involving teachers and parents from religiously affiliated private schools in major Colombian cities, including Bogotá, Medellín, Manizales, Cartagena, Bucaramanga, Santa Marta, Valledupar, Riohacha, and Popayán (Garcés Amaya, 2024; ASTRAEA, 2023; Bárcenas, 2022; Beltrán & Creely, 2022; Gil Hernández, personal interview, July 9, 2019; Serrano Amaya, 2017; González, 2017; Rodríguez Rondón, 2017). According to an anonymous anti-gender activist (personal interview, July 26, 2019), this protest originated on the northern Colombian coast, where fake news about the education handbook was first spread. At a school meeting, an associate shared that Deputy Hernández would lead a protest in the north-central region of Colombia against the perceived threat of 'gender ideology.' Activists gathered 100 schools and 30 politicians to explain the potential consequences of implementing the MEN education handbook in the country (anonymous anti-gender activist, personal interview, July 26, 2019). Bottom of Form

Anti-gender activists worked 'discretely' in the right-wing network, disseminating unified messages and pursuing specific collective actions to empower participants, opponents, the media, and third parties (Tarrow, 2011a). Activists reached pastors across the country through CEDECOL, coordinated by pastor Castaño, RIFE, and one of the prominent representatives of private schools with religious affiliation, including Catholic schools grouped in CONACED (anonymous anti-gender activist and E. Patiño, personal interviews, June 25 and July 26, 2019, respectively). Some private schools extended the protest invitation to schools in other cities, such as Medellín, Cali, Cartagena, and Manizales (anonymous anti-gender activist, personal interview, July 26, 2019). Likewise, pastor Cañas communicated with his followers through his churches in Bogotá (Cañas, personal interview, July 4, 2019). Meanwhile, in the west of Colombia, in Ibagué, Pastor Diego Rodríguez from the church La Vid designed banners and collected offerings with his believers to participate in the protest (D. Rodríguez, personal interview, July 14, 2019).

Similar to other campaigns against 'gender ideology,' the Colombian campaign has a distinct transnational character, relying on networks that can be understood as central organizational structures and key groups that facilitate identity expression and help navigate complex, evolving political landscapes (Castells, 2000, as cited in Bennett & Segerber, 2012). These transnational networks also function as both face-to-face groups and connective structures that promote shared interests, frame collective action, and support identities that sustain opposition against adversaries (Tarrow, 2011a).

For example, the Colombian campaign was linked via WhatsApp to international anti-gender movements, forming a restricted transnational elite network of influence (E. Patiño and C. Moscoso, personal interviews, June 25, 2019, and July 19, 2019, respectively). However, access to these social media groups was limited to verified followers, professionals, participants in pro-life and pro-family congresses, and those

affiliated with religious organizations or maintaining strong ties to religious leaders (E. Patiño, C. Moscoso, and Cañas, personal interviews, June 25, 2019; July 19, 2019; and July 4, 2019, respectively). At the time of this study interviews, activists opposed to 'gender ideology' were actively participating in digital discussions organized by similar movements and campaigns from countries including Argentina, Peru, Ecuador, Chile, Uruguay, Panama, Costa Rica, Colombia, and Spain (E. Patiño and C. Moscoso, personal interviews, June 25, 2019, and July 19, 2019, respectively).

3.5. 'Movement Entrepreneurs'

The campaign had key leaders with fundamental roles to stimulate mobilizations: a former President, an attorney general, senators, pastors, and pro-family activists as 'movement entrepreneurs' (Tarrow, 2011a, p. 11) that identified the feeling of solidarity and identity to stimulate mobilization (Tarrow, 2011a). These individuals and groups framed action while intersecting their goals, aspirations, beliefs, and values with the target population's inherited culture. These influential public figures have full access to creating robust networks, control the government, and participate in the media, official institutions, and cultural rituals (Tarrow, 2011a):

The group most affected by 60 years of civil war in Colombia is the church, as the FARC has killed and kidnapped pastors, as well as burned temples and schools. However, the church is not mentioned in the peace agreement. (E. Cañas, personal interview, July 4, 2019)

Pastors' statements revealed a dispute for political representation that ultimately redefined political homophobia, misogyny, and the exclusion of LGBTI identities within the national plebiscite context. Pastors Castaño, Cañas, and Pardo (personal interviews, June 26, July 4, and July 24, 2019, respectively) argued that the government would grant 'certain privileges' to the LGBTI population while neglecting what they considered the 'real' victims of the conflict: women and children (J. M. Rodríguez, personal interview, July 18, 2019). They claimed "they lost their husbands, children, and jobs," and "the guerrilla did not attack any homosexuals" (E. Castaño and J. M. Rodríguez, personal interviews, June 26 and July 18, 2019). However, the 2015 report from the Centro Nacional de Memoria Histórica presents a different reality (Beltrán & Creely, 2022):

Although it is important to acknowledge that the State – through its armed forces and other institutions – has historically been one of the perpetrators of violence against gay, lesbian, bisexual, and transgender people, the levels of certain forms of violence, such as threats, murders, massacres, and sexual violence, increased dramatically with the emergence or arrival of illegal armed groups. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 129).

The lack of recognition of LGBTI victims in the long-term armed conflict was reinforced as part of political strategies to reduce sexuality and gender to “nothing more than a variable reflecting static religious values and traditional attitudes about sexuality, whether shaped by public opinion or political leadership” (Bosia & Weiss, 2013, p. 7). According to the interviewed pastors, the peace agreement should focus on “the family” as a central element in healing Colombian society after the prolonged armed conflict (L. Palacios, personal interview, July 11, 2019). Moreover, any references to gender in the peace agreement should be modified to ensure “respect for gender” (E. Castaño, personal interview, June 26, 2019), while sexual orientation and gender identity should be viewed as ‘personal conditions’ rather than interconnected aspects of an individual’s identity (L. Palacios, personal interview, July 11, 2019). Consequently, victims of the conflict should be recognized as ‘human beings’ rather than defined by their gender, sexual orientation, or religious affiliation (L. Palacios, personal interview, July 11, 2019).

However, these statements sought to delegitimize the critical role of women’s and LGBTI rights organizations in advancing rights, as well as their authority over their embodied knowledge, while reinforcing heteronormativity (Bosia & Weiss, 2013). This campaign explicitly adopted a binary construction of heterosexual differences, unions, and families as the normative standard (Runyan & Peterson, 2014).

3.6. The Colombian ‘Gender Ideology’ Effect

In summary, the campaign against ‘gender ideology’ was aware that the ‘*Marcha por la Familia*’ would sway opinions in the national plebiscite debate. Patiño, former President of OBED, explained, “Colombia was thirsty for defense and protection, and these activists have mobilized across countries” (E. Patiño, personal interview, June 25, 2019). Following the march, Minister Parody attended a political accountability session in the Colombian Congress, proposed by right-wing senators Guerra and Chamorro on August 16 (Semana, 2016b). Despite President Santos publicly stating that ‘gender ideology’ did not exist in the unpublished education handbook *Ambientes de Aprendizaje Libres de Discriminación*, the government rejected the final revision and publication of the handbook (*El Tiempo*, 2016).

On September 21, DANE announced the temporary suspension of the ECAS survey due to concerns from parents and school principals, as well as the need to reassess the phrasing of Chapter D on sexuality (DANE, 2016). The anonymous activist revealed that, two days before the October plebiscite, DANE held a second meeting with 25 professionals from various social science disciplines (personal interview, July 26, 2019). However, there is no evidence of modified survey materials or final results on DANE’s website, limiting the tool’s utility for public policy decisions on sexual exploitation and student safety.

The suspension of the ECAS survey reflected the persistent politicization of gender issues through 'gender ideology' messaging, which, rather than fostering an inclusive dialogue, may have silenced victims of abuse. As Doug McAdam, Sidney Tarrow, and Charles Tilly (2004) explain, governments often adjust their practices and policies in response to contentious actions. In this case, the right-wing network gained greater recognition and strengthened its political power through the campaign, allowing it to influence gender policies while continuing to oppress marginalized communities in the pursuit of a peaceful society.

After the 'No' vote in the plebiscite, Parody resigned (Ministry of Education, 2016b). Later, CEDECOL sent a letter on behalf of the right-wing network to President Santos, urging him to renegotiate the agreement (E. Castaño, personal interview, June 26, 2019; Beltrán & Creely, 2022). During the renegotiation, Minister Cristo (personal interview, July 11, 2019) noted that pastors—Cañas, Castaño, Pardo, and Rodríguez—could not find the term 'gender ideology' in the agreement.

Pastors and politicians demanded changes during the peace agreement renegotiation regarding issues such as "the family; Christian victims; the right to educate children; freedom of worship; 'gender ideology'; political participation; transitional justice; and private property" (González, 2017, p. 124). The final version of the agreement reflected semantic changes from the original, with terms like 'gender,' 'gender perspective,' 'sexual diversity,' and 'sexual orientation' being mentioned less frequently (González, 2017). Additionally, churches were recognized as victims and relevant actors, on par with ethnic communities and women, while the family was also acknowledged as a victim of the armed conflict (Gómez, 2017). The gender perspective was reframed as equality of opportunity between men and women (Gómez, 2017). Finally, the agreement has been criticized for 'invisibilizing' diverse sexual orientations and gender identities, replacing them with references to vulnerable groups (Gómez, 2017). Nevertheless, eight years later, there have been no updates or revisions to Colombia's education handbooks and the ECAS survey.

Conclusion

Between August and October 2016, a reactivated right-wing network launched an organized campaign against ‘gender ideology’ in Colombia, joining the wave of transnational anti-gender movements. By using the catch-all term ‘gender ideology,’ this campaign became a central rallying point for stoking “public fears” (D. Rodríguez, personal interview, July 14, 2019). The anti-gender activists’ grievances were often cloaked in religious and conservative rhetoric, framing their actions as a defense of ‘well-being,’ even as their arguments stigmatized historically marginalized communities.

Similar to other Latin American campaigns against ‘gender ideology,’ the 2016 Colombian case featured strategic leaders who united people around cultural ideas and built social networks for mobilization (Tarrow, 2011a). Followers of these campaigns trusted and cooperated with high-ranking leaders whom they saw as able to unite people around political, cultural, or religious ideas (Tarrow, 2011a). Consequently, the campaign proposed a shared pattern of understandings and identities (McAdam et al., 2004) through the leadership or endorsement of prominent figures, including a former president, a former attorney general, senators, and evangelical pastors, all of whom gained trust and cooperation as ‘movement entrepreneurs’ (Tarrow, 2011a, p. 11).

The Colombian campaign revealed a local, regional, and international networking operation. The campaign leaders followed patterns observed in transnational anti-gender campaigns, adapting their collective action to fit their cultural contexts, networks, and mobilization tools based on perceived political opportunities (McAdams et al., 2004). Interviews conducted for this research indicated that these leaders shared common identities and ideals, coordinating mobilizations and spreading narratives both locally and internationally.

At the same time, the campaign’s leaders and followers engaged discreetly with various international networks, collaborating with movements, groups, and campaigns across political and academic fields through hybrid forms such as social media platforms, meetings, conferences, and forums (E. Patiño and C. Moscoso, personal interviews, June 25, 2019, and July 19, 2019, respectively). These findings underscore the campaign followers’ preference for working privately, which has limited both research and public awareness of their internal dynamics and political strategies.

The collective action of the 2016 Colombian campaign against ‘gender ideology’ had a shared cause that went beyond preventing the ‘homosexualization of schools.’ It became contentious when right-wing actors confronted official authorities and infiltrated institutional projects aimed at protecting children and promoting human rights, such as the ECAS survey and the revision of the MEN educational handbooks designed to prevent bullying and discrimination in public schools.

The claims of the Colombian campaign about 'the family' (L. Palacios, personal interview, July 11, 2019) and the recognition of victims as 'human beings' rather than defined by their gender (L. Palacios, personal interview, July 11, 2019) or sexual orientation further illustrates the urgency of these activists to promote traditional social roles, moral norms, and biological dichotomies to sustain the sociopolitical power of traditional institutions such as religion and the family.

Under these circumstances, the analyzed campaign conveyed implicit messages of homophobia, misogyny, and exclusion of LGBTI identities, reinforcing radical views about women and children, who are often portrayed as the 'exclusive' victims of the conflict, which reinforced their status as subordinates in need of state protection and diminished their roles as central participants in political negotiations.

The Colombian emotional 'gender ideology' messaging surrounding cultural views on sexuality, identity, and parental rights to educate children also suggested a critical alliance with mainstream media outlets, as the anonymous activist noted in the northern region, spreading disinformation and fake news (Anonymous activist, personal interview, July 26, 2019). The findings of this research also urge practitioners and scholars to question the lack of media outlets' investigation into 'gender ideology' ideas, which empowered Colombian ultraconservative leaders and polarized public opinion on the inclusion of marginalized minorities in the peace process.

Finally, the dynamics of the 2016 Colombian campaign against 'gender ideology' before the plebiscite exacerbated power disparities and highlighted societal and institutional failures to adopt an intersectional approach to democratizing sociopolitical relations for peace.

Reference

- Anderlini, S. (2007). *Women Building Peace: what they do, why it matters*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Antića, M., & Radačić, I. (2020). The evolving understanding of gender in international law and ‘gender ideology’ pushback 25 years since the Beijing conference on women. *Women’s Studies International Forum*, 1-7. doi:10.1016/j.wsif.2020.102421
- Arguedas Ramírez, G. (2020). Políticas antigénero en América Latina—“Ideología de género”, lo “postsecular”, el fundamentalismo neopentecostal y el neointegrismo católico: la vocación anti-democrática. In S. Corrêa, *Políticas antigénero en América Latina* (pp. 1-35). Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). Retrieved from <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Apartado%2020200203.pdf>
- ASTRAEA. (2023). *Global Resistance to anti-gender opposition. LGBTQI+ Activism in Colombia, India, Kenya, Peru, and Serbia*. New York : ASTRAEA. Retrieved from <https://astraeafoundation.org/wp-content/uploads/2023/10/Global-Resistance-to-Anti-gender-Opposition-2023-Full-Report.pdf>
- Bárceñas, K. (2022). *Movimientos antigénero en América Latina. Cartografías del Neoconservadurismo*. (K. Bárceñas, Ed.) Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Ciencias Sociales. Retrieved from https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/6079/4/movimientos_antigenero.pdf
- Barrientos, J. (2020). Políticas Antigénero en América Latina: Chile ¿Estrategias en Construcción? In S. Corrêa, *Políticas Antigénero en América Latina* (pp. 2-78). Rio de Janeiro: Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). Retrieved from <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Chile%202020203.pdf>
- BBC. (2016, October 2). *Colombia: ganó el “No” en el plebiscito por los acuerdos de paz con las FARC*. Retrieved from BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537187>
- Beltrán, W., & Creely, S. (2022). Pentecostals, Gender Ideology and the Peace Plebiscite Colombia 2016. *Revista Colombiana de Sociología* , 481-511. doi:<https://doi.org/10.15446/rcs.v45n1.100119>
- Bennett, W. L., & Segerberg, A. (2013). The Logic of Connective Action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication, and Society*, 739-768. doi:10.1080/1369118X.2012.670661
- Blanco, M. (2022). “Ideología de género” en México, Colombia y España: ¿eclosión o afianzamiento? *Eleuthera*, 249-267. doi:<http://doi.org/10.17151/eleu.2022.24.1.13>

- Bohórquez, A. (2021). *Weaponizing Gender: The Campaign against 'Gender Ideology' in the Colombian Peace Plebiscite Campaign*. Retrieved from University of Delaware, UD Space: <https://udspace.udel.edu/items/d6bb5924-7d61-42f4-ba3a-659c10919789>
- Borgman, C., Scharnhorst, A., & Golshan, M. (2019). Digital data archives as knowledge infrastructures: Mediating data sharing and reuse. *Journal of the Association for Information, Science, and Technology*. doi:10.1002/asi.24172
- Bosia, M., & Weiss, M. (2013). Political Homophobia in Comparative Perspective. In *Global Homophobia* (pp.1-30). University of Illinois Press: Chicago.
- Bueno-Hansen, P. (2020). *The LGBTI Movement's Spiral Trajectory: From Peace Processes to Legal and Juridical Gains and Back Again*. Bogotá: Astraea Lesbian Foundation for Justice.
- Catholic.Net. (2016). *¿Qué es la ideología de género?* Retrieved from Catholic.Net: <https://es.catholic.net/op/articulos/41418/cat/447/que-es-la-ideologia-de-genero.html#modal>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Aniquilar la diferencia. Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano*. Bogotá : Centro Nacional de Memoria Histórica. Retrieved from <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/aniquilar-la-diferencia/aniquilar-la-diferencia.pdf>
- Colombia Diversa. (2015). *Cuando la guerra se va, la vida toma su lugar*. Bogotá: Colombia Diversa. Obtenido de <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2013-2014.pdf>
- Colombia Diversa. (2024, November 17). *Sergio Urrego*. Retrieved from Colombia Diversa: <http://www.colombia-diversa.org/p/sergio-urrego.html>
- Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición. (2022). *Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado*. Bogotá: Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición. Retrieved from <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-07/Informe%20final%20Mi%20Cuerpo%20Es%20La%20Verdad%20mujeres%20LGTBIQ.pdf>
- Cornejo-Valle, M., & Pichardo, I. (2017). La “ideología de género” frente a los derechos sexuales y reproductivos. El escenario español. *cadernos pagu*, 1-32. doi:10.1590/18094449201700500009
- Corrales, J. (2020). The Expansion of LGBT Rights in Latin America and the backlash. In B. Michael, M. Sandra, & R. Momin, *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics* (pp. 202-223). New York: Oxford University Press.

- Corrêa, S.; Argueda, G; Campana, M; Khalil, I; Barrientos, J; Gil Hernández, F; Arguedas, G; Viteri, M; Careaga, G; Aranda, L; Soto, C; Soto, L; Abracinskas, L; Puyol, S; Iglesias, S; Kreher, S; Moragas, M; (2020). *Anti-gender politics in Latin America*. (S. Corrêa, Ed.) Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinas de Aids, ABIA. Retrieved from <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/E-book-Resumos-completo.pdf>
- Corrêa, S., Patternote, & Kuhar. (2018, May 31). The globalisation of anti-gender campaigns: Transnational Antigender Movements in Europe and Latin America create unlikely alliances. Retrieved from <https://www.ips-journal.eu/topics/human-rights/the-globalisation-of-anti-gender-campaigns-2761/>
- Corrêa, S. (2016). 'Theologies' and contexts in a Latin American perspective. *Religion & Gender*, 256-263. doi:10.18352/rg.10175
- Corredor, E. (2021). On the Strategic Uses of Women's Rights: Backlash, Rights- Based Framing, and Anti- Gender Campaigns in Colombia's 2016 Peace Agreement'. *Latin American Politics and Society*, 46– 68. doi:DOI:10.1017/lap.2021.24
- Corredor, E. (2019). Unpacking "Gender Ideology" and the Global Right's Antigender Countermovement. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 614-638. doi:0097-9740/2019/4403-0004
- De la Calle, H. (24 de July de 2016). *Palabras jefe de la delegación del gobierno*. Obtenido de Cancillería de Colombia. Retrieved from <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/palabrashdlcmujeres24julio2016final.docx>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2016, September 21). *El DANE suspende temporalmente la Encuesta de Comportamientos y Actitudes sobre Sexualidad en niños niñas y adolescentes –ECAS- en los colegios* . Retrieved from DANE: https://www.dane.gov.co/files/noticias/comunicado_prensa_suspension_ECAS.pdf
- Dubslaff, V. (2015). Women on the Fast Track: Gender Issues in the National Democratic Party of Germany and the French National Front (1980–2012). In *Anti-gender movements on the rise? Strategizing for gender equality in Central and Eastern Europe* (pp. 159–175). Berlin: Heinrich Böll Foundation.
- El Espectador*. (2016, August 10). Los temores detrás de la marcha por la familia. Retrieved from *El Espectador*: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/los-temores-detras-de-marcha-familia-articulo-648506>
- Ellerby, K. (2013). (En)gendered Security? The Complexities of Women's Inclusion in Peace Processes. *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 435–460. doi: 10.1080/03050629.2013.805130
- El Tiempo. (2016, August 11). *Santos dice que Gobierno no promueve 'la llamada ideología de género'*. Retrieved from *El Tiempo*: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16671149>

- Enloe, C. (2023). *Twelve Feminist Lessons of War*. Oakland: University of California Press.
- Enloe, C. (2023). Women and War: Gender and Militarism in Wartime Ukraine. An Interview with Cynthia Enloe. (2023). *Journal of International Affairs*. Retrieved from <https://jia.sipa.columbia.edu/content/women-and-war-feature-enloe>
- Enloe, C. (2012). *Bananas, beaches, and bases. Mocking Feminist Sense of International Politics*. Los Angeles: University of California
- Ferruccia, P., & Nelson, J. (2019). Lessons from the Megachurch: Understanding Journalism's Turn to Membership. *Journal of Media and Religion*, 61-73. doi: <https://doi.org/10.1080/015348423.2019.1651576>
- Freire, P., & Ferreira, V. (2020, February 5). "Gender Ideology" as a Mobilization: Social Movement or Protest? Retrieved February 8, 2021, from <https://discoversociety.org/2020/02/05/gender-ideology-as-mobilization-social-movement-or-protest/#:~:text=The%20mobilization%20around%20%E2%80%9Cgender%20ideology.and%20exclusionary%20agenda%20is%20claimed.>
- Garbagnoli, S. (2016). Against the Heresy of Immanence: Vatican's 'Gender' as a New Rhetorical Device Against the Denaturalization of the Sexual Order. *Religion & Gender*, 187-204.
- Garcés Amaya, D. (2024). Del género y otros demonios. Convergencias antigénero en Colombia 2016-2022. *Revista Estudios Feministas*, 1-13. doi:10.1590/1806-9584-2024v32n296574
- Gil Hernández, F. (2020). La guerra contra "el género" y los acuerdos de paz. *LASA FORUM 51:2 DOSSIER: LAS OFENSIVAS ANTIGÉNERO EN AMÉRICA LATINA*, 32-36. Retrieved from <https://forum.lasaweb.org/files/vol51-issue2/Dossier1-5.pdf>
- Gil Hernández, F. (2022). The Case of Colombia. In S. Corrêa, *Anti-gender politics in Latin America* (pp. 79-91). Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinas de Aids-ABIA. Retrieved from <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/E-book-Resumos-completo.pdf#page=79>
- Gómez, D. (2017). Mujeres, género y el Acuerdo de la Habana. *LASA FORUM. DEBATES: PROCESOS DE PAZ EN AMÉRICA LATINA*, 13-17. Retrieved from <https://forum.lasaweb.org/files/vol48-issue1/Debates-ProcesosPaz-5.pdf>
- Gómez, D., & Montealegre, D. (2021). Colombian women's and feminist movements in the peace negotiation process in Havana: complexities of the struggle for peace in transitional contexts. *Social Identities*, 445-460. doi:<https://doi.org/10.1080/13504630.2021.1924659>
- Gómez-Suárez, A. (2016). El triunfo del No: La paradoja emocional detrás dle plebiscito. Bogotá: Ícono editorial.

- González, A., Castro, L., Burneo, C., Motta, A., & Amat y León, O. (2018). *Develando la retórica del miedo de los fundamentalismos. La campaña “Con mis hijos no te metas” en Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Retrieved from <https://www.mujeresdelsur-afm.org/wp-content/uploads/2018/12/Develando-la-Ret%C3%B3rica-del-Miedo-de-los-Fundamentalismos.pdf>
- González, O. (2017). La otra subversión: la emergencia del género ” en el proceso de paz en Colombia. *TraHs Números especiales: Conflictos y procesos de paz: el caso de Colombia*, 115-129. doi:<https://doi.org/10.25965/trahs.415>
- Hales, D. (2010). The Fundamentals. In UNAIDS, *An Introduction to triangulation* (pp. 11-28). Geneva: UNAIDS.
- Hoyos, I. (2016, September 7). *El enfoque de género en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Retrieved from Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano: <https://bapp.com.co/archivos/1.02.0010.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. (2024, May 25). *Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual*. Retrieved from Jurisdicción Especial para la Paz, JEP: <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso11.html>
- Kóvats, E. (2015). The Emergence of Powerful Anti-Gender Movements in Europe and the Crisis of Liberal Democracy. In *Anti-Gender Movements on the Rise? Strategizing for Gender Equality in Central and Eastern Europe* (pp. 175-190). Berlin: Heinrich Böll Foundation.
- Kováts, E., & Põim, M. (2015a). *Gender as symbolic glue*. Budapest: Foundation for European Progressive Studies.
- Lim, M. (2018). Roots, Routes, and Routers: Communications and Media of Contemporary Social Movements. *Journalism and Monographs*, 92-136. doi:[doi:doi.org/10.1177/1522637918770419](https://doi.org/10.1177/1522637918770419)
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2004). Comparisons, Mechanisms, and episodes. In D. McAdam, S. Tarrow, & C. Tilly, *Dynamics of Contention* (pp. 72-91). New York: Cambridge University Press.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2004). Lineaments of Contention. In D. McAdam, S. Tarrow, & C. Tilly, *Dynamics of Contention* (pp. 38-72). New York: Cambridge University Press.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2004). What are they shouting about? In D. McAdam, S. Tarrow, & C. Tilly, *Dynamics of contention* (pp. 3-38). New York: Cambridge University.
- Ministerio de Educación de Colombia. (2016). PowerPoint Presentation. *Characteristics of the Education Handbook Revision 2016*. Colombia: Ministerio de Educación de Colombia.

- Ministerio de Educación de Colombia (2016, October 4). *Comunicado a la opinión pública. Declaraciones de la Ministra de Educación, Gina Parody, tras presentar la renuncia a su cargo ante el Presidente de la República*. Retrieved from Ministerio de Educación de Colombia: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-358243.html>
- Ministerio de Educación & UNFPA. (2016, November 29). *Ambientes escolares libres de discriminación. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la escuela. Aspectos para la reflexión*. Retrieved from Confederación de Adolescencia y Juventud de Iberoamérica y el Caribe: <http://codajic.elbolson.com/sites/default/files/sites/www.codajic.org/files/ORIENTACIONES%20SEXUALES%20E%20IDENTIDAD%20DE%20GENERO%20EN%20LA%20ESCUELA.pdf>
- Miranda-Novoa, M. (2012). Difference between the gender perspective and the gender ideology. *Dikaion*, 337-356.
- Miskolci, R. (2018). The Moral Crusade on "Gender Ideology": notes on conservative political alliances in Latin America. *Journal of the Brazilian Sociological Society*, 44-59. doi:10.20336/sid.v4i2.99
- Morán, J. (2021). ¿De qué hablan cuando hablan de "ideología de género"? La construcción del enemigo total. *Astrolabio Nueva Época*, 177-203. Retrieved from https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/226292/CONICET_Digital_Nro.7f24561c-40eb-4ba2-9fef-41a5ac62370d_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- NVivo 12. (2021). *Coding*. Retrieved August 4, 2020, from <https://help-nv.qsrinternational.com/12/win/v12.1.98-d3ea61/Content/coding/coding.htm>
- Patternote, D. (2023). Victor Frankenstein and his creature: the many lives of 'gender ideology'. *International Review of Sociology*, 80-104. doi:doi:<https://doi.org/10.1080/03906701.2023.2187833>
- Paternotte, D., & Kuhar, R. (2018). Disentangling and Locating the "Global Right": Anti-Gender Campaigns in Europe. *Politics and Governance*, 6-19. doi:10.17645/pag.v6i3.1557
- Peterson, V. S. (1992). *Gendered States. Feminist Revisions of International Relations Theory*. London: Lynne Rienner.
- Ravecca, P., Schenck, M., Fonseca, B., & Forteza, D. (2022). What are they doing right? Tweeting right-wing intersectionality in Latin America. *Globalizations*. doi:<https://doi.org/10.1080/14747731.2021.2025292>
- Ribeiro Gomes, S. (2023). Political opportunity structures through the lens of violence in Latin America. *Sociologia and antropologia (Rio de Janeiro)*, 13, 1-24.

- Rodríguez Bénitez, D. (2020, June 22). *Feeling Ontologically Insecure: The Anti- "Gender Ideology" Discourse in Colombia's Second Half of 2016*. Retrieved from <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/9017313>
- Rodríguez Rondón, M. (2017). La ideología de género como exceso: Pánico moral y decisión ética en la política colombiana. *Sexualidad, salud y sociedad*, 128-148.
- Rousseau, S. (2020). Antigender Activism in Peru and Its Impact on State Policy. *Politics & Gender*, 25-32. doi:<https://doi.org/10.1017/S1743923X20000070>
- Runyan, A., & Peterson, V. S. (2014). *Global gender issues in the new millennium*. Arizona: Westview Press.
- Salvesen, H., & Nylander, D. (2017). *Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process*. Oslo: Norwegian Centre for Conflict Resolution. Retrieved from https://noref.no/publication-documents/towards-an-inclusive-peace-women-and-the-gender-approach-in-the-colombian-peace-process/Salvesen_Nylander_Towards-an-inclusive-peace_July2017_final.pdf
- Semana. (2016, September 13a). *Proponen "frente latinoamericano" contra la ideología de género*. Retrieved from Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/frente-latinoamericano-a-favor-de-la-familia-y-contra-la-ideologia-de-genero/493623/>
- Semana. (2016, August 16b). Sesión de control al Gobierno por los manuales de convivencia: minuto a minuto. Retrieved from Semana: <https://www.semana.com/educacion/articulo/gina-parody-comparece-en-el-congreso-por-la-polemica-de-los-manuales-de-convivencia/488127>
- Serrano, J. F. (2017). La tormenta perfecta: Ideología de género y articulación de públicos. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, 149-171. doi:10.1590/1984-6487.sess.2017.27.09.a
- Shepherd, L. (2013). *Gender, violence, and popular culture*. New York: Routledge.
- Shepherd, L. (2010). *Gender Matters in Global Politics*. New York: Routledge
- Tarrow, S. (2011a). Powers in Movement. In S.Tarrow, *Power in Movement: social movements and contentious politics* (pp. 95-157). New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (2011b). Contentious Politics and Social Movements. In S. Tarrow, *Power in Movement: social movements and contentious politics* (pp. 16-37). New York: Cambridge University Press.
- Tickner, A. (2001). Feminist Theories. In A. Tickner, *Gendering World Politics* (pp. 13-14). New York: Columbia University Press.

Universidad de los Andes. (2024, November 20). *Beatriz Lorena Ríos Cuellar*. Retrieved from Congreso Visible: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/congresistas/perfil/beatriz-lorena-rios-cuellar/7703/>

Viteri, M.A. (2020). Políticas Antigénero en América Latina: Ecuador - La Instrumentalización de la "Ideología de Género". In S. Corrêa, Políticas Antigénero en América Latina (pp. 2-81). Rio de Janeiro: Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). Retrieved from <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Ecuador-20200204.pdf>

Viveros Vigoya, M. (2016, December 9). The controversy surrounding gender: a central question of (sexual) politics in Colombia. Retrieved from Sexuality Policy Watch: https://sxpolitics.org/the-controversy-surrounding-gender-nodal-question-of-sexual-politics-in-colombia/16218#_ftn7

Viveros Vigoya, M., & Rodríguez, M. (2017). Hacer y deshacer la ideología de género. *Sexualidad, salud y sociedad*, 118-126.

Enviado: 16 de septiembre de 2024

Aceptado: 04 de diciembre de 2024

REINTERPRETACIÓN DE LA CAUSALIDAD EN LAS TEORÍAS DE WALTZ, DOYLE Y COX DESDE EL PLURALISMO CAUSAL DE MILJA KURKI^{1**}

Mario Ignacio Cabrera Anguita²

mariocabreraanguita@hotmail.com

Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Esta investigación busca reinterpretar las teorías de Waltz, Doyle y Cox; a través del concepto de causalidad para señalar las consecuencias de su uso en estos autores. Esta categoría ontológica ha sido entendida en concordancia con la filosofía de Hume, lo que ha provocado limitaciones y dificultades teóricas que también se expresan en el cuarto debate. Para superar este obstáculo se acudirá al pluralismo causal de Milja Kurki fundamentado en el realismo crítico y Aristóteles. Este modelo causal posibilita la reinterpretación de estas tres teorías internacionalistas y, con ello, la integración coherente y sistemática bajo el modelo pluralista causal.

Palabras clave: *Metateoría de las Relaciones Internacionales, Filosofía de las Ciencias Sociales, Causalidad, Pluralismo Causal, Transfactualismo.*

¹ ** Agradezco a Eduardo Carreño Lara por sus diligentes y necesarios comentarios. Además, extendiendo mi gratitud a los(as) revisores(as) por su valiosa evaluación y sugerencias.

² Profesor de Filosofía, Licenciado en Filosofía y Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

REINTERPRETATION OF CAUSATION IN THE THEORIES OF WALTZ, DOYLE, AND COX FROM MILJA KURKI'S CAUSAL PLURALISM

This research seeks to reinterpret the theories of Waltz, Doyle, and Cox while pointing out the consequences of the concept of causation and its use by these authors. This ontological category has been understood following Hume's philosophy, which has caused limitations and theoretical difficulties, also expressed in the fourth debate. We will turn to Milja Kurki's causal pluralism based on critical realism and Aristotle to overcome this obstacle. This causal model makes it possible to reinterpret these three internationalist theories and thus integrate them coherently and systematically under the causal pluralist model.

Keywords: *International Relations Metatheory, Philosophy of Social Sciences, Causation, Causal Pluralism, Transfactualism.*

Introducción

Este artículo busca reinterpretar las teorías de Waltz, Doyle y Cox a través del pluralismo causal de Milja Kurki. Para ello será necesario discutir en torno a la causalidad en estas doctrinas de las Relaciones Internacionales para entender los problemas que genera este concepto ontológico, puesto que compromete qué entendemos por y cómo estudiamos la realidad social.

Específicamente, se analizará cómo estos tres autores han integrado y aplicado la causalidad en sus teorías, y cómo ella determina sus limitaciones y contradicciones teóricas, las cuales también se manifiestan en el cuarto debate entre causalistas y reflectivista, al ser concebida en un sentido humeano en ambos bandos.

Para proponer una alternativa a la definición de causalidad asumida en estas teorías y, con ello, a las dificultades que genera, será necesario acudir a la teoría de pluralismo causal propuesta por Milja Kurki, quien se fundamenta en el realismo científico y Aristóteles que proponen la existencia de objetos o entidades inobservables y cuatro clases de causas, respectivamente.

El pluralismo causal de Kurki será crucial para reinterpretar y entender las deficiencias y bondades teóricas de Waltz, Doyle y Cox e integrarlos bajo una alternativa coherente y sistemática.

El aporte de esta investigación radica en reinterpretar problemas de las teorías de las Relaciones Internacionales a través de la discusión de categorías filosóficas como la causalidad que va más allá de lo que los conceptos de las ciencias sociales puedan estudiar, de ahí que este trabajo podría considerarse como metateórico o filosófico.

La influencia de la filosofía sobre las ciencias sociales se coherente con el concepto de *web of beliefs* que es empleado en RR.II. a través de Hall (2017:251-53) tomado de “The Logic of History of Ideas” de Mark Bevir, quien, a su vez, lo toma de los filósofos estadounidenses Quine y Ullian (1978:35-49). Analizar esta red de creencias permite sacar a la luz presunciones teóricas y sus consecuencias, dejando en evidencia el entramado de conceptos entre distintas disciplinas, por ejemplo, las RR.II. y la filosofía. De ahí la relevancia de investigar la causalidad en esta ciencia social.

La causalidad es fundamental a todo proyecto científico y las RR.II. no han sido la excepción. Desde su origen se ha preguntado por las causas de la guerra y, con el paso del tiempo, ha derivado a las causas de la paz, la estabilidad, el cambio, la democracia, la desigualdad, las instituciones, y un largo etcétera; pero la atención ha estado usualmente en los objetos y eventos, no aquello que los relaciona, es decir, la causalidad misma.

De allí nacen problemáticas ontológicas y epistemológicas en el estudio social de las que se han ocupado Wendt (1999:47-91) y que, a pesar de su importancia, no se le

ha prestado suficiente atención (Mearsheimer y Walt, 2013:430-31). Si dejamos de lado la metateoría, será difícil proponer nuevos modos de entender esta disciplina, sus teorías y categorías que, según Bennett (2013:461), desarrollen eclecticismo que nos ayude a desarrollar un pluralismo integrativo para abordar la fragmentación teórica (Dunne, Hansen y Wight, 2013:415-17) que también ayudaría a entender de una nueva manera los problemas y límites teóricos al estudiar la política internacional que, en el mejor de los casos, posibilitaría una solución a éstos.

En términos generales, la estructura del artículo inicia con la presentación del empleo del concepto de causalidad en Waltz, Doyle y Cox; y su relación con el cuarto debate. Luego, se presentará la propuesta pluralista causal de Kurki para, finalmente, integrar las tres teorías a tal modelo causal. Todo ello permitirá reinterpretar dificultades que el neorrealismo, liberalismo y teoría crítica poseen para integrarlos bajo una definición sistemática y coherente de causalidad.

1. El rol de la causalidad en las teorías de Waltz, Doyle y Cox

Este apartado analizará la estructura internacional en Waltz; la paz democrática en Doyle; y la estructura histórica en Cox.

1.1. Kenneth Waltz y la causalidad en el sistema internacional

La preocupación de Waltz está en lo sistémico. El neorrealismo debe dejar de lado las interacciones y atributos de las unidades o agentes (Waltz, 1979:79) entendiendo a los Estados como “cajas negras” con una disposición [*arrangement*] en el sistema que es impuesta por la estructura. La disposición es un cuadro puramente posicional de la sociedad que define a la estructura y, es más: “[o]nly changes of arrangement are structural changes” (1979:80). La disposición nace de la interacción entre las unidades y la estructura, pero es algo estructural que sólo puede existir dentro de un sistema. La estructura “is a generative notion; and the structure of a system is generated by the interactions of its principal parts” (72) y “designates a set of constraining conditions” (73). Actúa como selector que afecta indirectamente a los agentes, pero no puede ser vista, examinada u observada. La estructura y las unidades importantes interactúan entre sí conformando al sistema internacional. Sólo así es posible desarrollar una verdadera teoría sistémica³ que nos permita explicar fenómenos e identificar tendencias.

³ No hay que olvidar que Waltz (1979:18-37) acusa a algunas teorías de ser erróneamente catalogadas de sistémicas. Son reduccionistas a lo económico como las de Lenin y Hobson, o acuden

Cuando Waltz (1979) habla de tendencia, no hay que pensar que ello implique que las relaciones causales sean irrelevantes: “[t]heory explains regularities of behavior and leads one to expect that the outcomes produced by interacting units will fall within specified ranges” (68); aunque haya ambigüedad, hay ciertos resultados que son esperables y otros no. No obstante, hay que tener en consideración que Waltz (1986:334-37) quiere explicar la política internacional, no predecirla.

Esta inclinación por explicar y no predecir nos lleva a inferir que sólo seríamos capaces de aseverar probabilísticamente resultados futuros de eventos presentes acudiendo a los del pasado si, y sólo si, ambos eventos están bajo la misma estructura y dentro del mismo sistema. Incluso Waltz afirma: “[i]f some societies are neither anarchic nor hierarchic, if their structures are defined by some third ordering principle, then we would have to define a third system” (1979:170).

El neorrealismo asume a la anarquía internacional como una característica del sistema, por lo que las explicaciones y predicciones son válidas en ese contexto anárquico. La clase de estructura y sistema deben ser el común denominador que nos ayude, entre otras cosas, a la inferencia causal y a establecer similitudes entre fenómenos.

Para Waltz (1988:2-3), a diferencia de las ciencias naturales, en Relaciones Internacionales basta con hallar algo similar a una correlación robusta para señalarla como ley que sólo adquiere sentido con la teoría que creativamente propone el(la) investigador(a) y que debe ser útil para explicarla a través de una hipótesis verificable (Howard, 2010:400).

La creatividad varía de individuo a individuo, por lo que las hipótesis y, con ello, las teorías difieren entre investigadores(as). Eso se traduce en perspectivismo para Waever (2009:206), oponiéndose a una interpretación científicista de Waltz. Otros casos son el ineludible grado de incertidumbre en toda verificación que Onuf (2009:186-88) señala y el rechazo de LaRoche y Pratt (2007:3-8) a etiquetas como “materialista”, “positivista” y “racionalista” debido a rasgos normativos y metateóricos en el realismo estructural.

Debido a que solamente podemos acudir a la evidencia, sólo podremos ser testigos de correlaciones. Únicamente vemos que cuando ocurre *A*, luego ocurre *B*, pero nunca lo que vincula a ambos. No sabemos con total certeza si aquello fue una coincidencia o si existe una relación causal entre ambos: creemos que existe por una inferencia inductiva.

Esta idea es heredada del filósofo empirista David Hume quien concibió a la causalidad como causa eficiente⁴, o sea, como aquello que produce algo, similar a Descartes,

exclusivamente a los atributos de las unidades como Kissinger, Levy, Kaplan, Veblen, Morgenthau y Rosencrance; entendiendo que un mínimo cambio en los agentes se traduce en un cambio sistémico.

⁴ Este concepto se retomará más adelante al abordar la propuesta de Milja Kurki basada en Aristóteles.

aunque no algunas diferencias (Schmaltz, 2008:44-48). Para Hume (1945:101-23), cuando la ciencia afirma “al ocurrir *A*, ocurre *B*” significa que está pensando en una conjunción constante o relación causal necesaria, pero ¿qué clase de certeza nos garantiza que hay una relación causal necesaria entre *A* y *B* cuando sólo hemos observado una correlación? La certeza que nos entrega es sólo probabilística. Lo único que podemos observar son correlaciones que, al repetirse en el tiempo, *creemos* que hemos conocido una relación causal necesaria que *creemos* que nos permite explicar y predecir eventos. A pesar de ello, para Pereira (2009:96), Hume no descarta la existencia de relaciones causales necesarias, sino que no podemos conocerlas. Es más bien cierto agnosticismo sobre relaciones causales necesarias.

Este obstáculo en la inferencia causal fue tomado explícitamente por Waltz del antropólogo Levi-Strauss y denominado *inductivist illusion* (1979:4). Para sortear la ilusión inductiva, Joseph (2010:483-86) afirma que el modelo deductivo-nomológico (de ahora en adelante “modelo DN”) del positivista lógico Carl Hempel es útil y coherente con el neorrealismo.

El positivismo lógico (Carnap, et al., 2002:8-9) acude a la noción de causalidad en la física como un ejemplo exitoso del avance de la ciencia y cómo ella desafía nuestras intuiciones que suelen estar arraigadas en lo metafísico: similar a Hume. Se depura tal idea para emplear nociones como regularidad o leyes estadísticas que eviten la reificación e ingenuas creencias de conocer conexiones necesarias causales en la realidad para convertirse en una relación de condiciones y clasificación funcional. Los logros de la física les llevó a integrar sistemas hipotéticos o axiomáticos al positivismo lógico, en donde axiomas se definen a partir de otros axiomas. Este conjunto de axiomas deberán estar en correspondencia con los objetos de la realidad que formen parte de este sistema⁵. Este método de explicación derivó en el modelo DN.

Siguiendo este modelo, hay ciertos principios adoptados por Waltz que permiten deducir explicaciones plausibles de eventos. El modelo DN se compone de dos conceptos centrales: (1) *explanandum* que es el *enunciado* que describe al fenómeno, no el fenómeno mismo; y (2) *explanans* que busca dilucidar el fenómeno a través de dos tipos de (a) enunciados de las condiciones antecedentes y (b) enunciados de leyes generales. Así la pregunta pasa de “¿por qué sucede el fenómeno?” a “¿de acuerdo a qué leyes generales y cuáles condiciones antecedentes se produce el fenómeno?” (Giraldo Paredes, 2009:37).

Algunos de estos principios serían: (1) el sistema produce efectos; (2) hay anarquía internacional; (3) racionalidad de los agentes; y (4) anhelo de supervivencia de los agentes. Estas leyes se definen por enunciados que Waltz considera fundamentales

⁵ Aunque los positivistas lógicos reconocen problemas en este método, la historia de la ciencia y el avance en la física les convence de que es la mejor alternativa que poseen para abordar problemas metodológicos (Carnap, et al., 2002:8-9).

para deducir una explicación sistémica de la interacción entre las unidades interactuantes, por un lado, y la estructura, por otro.

Waltz justifica (1) afirmando que “systemic effects are evidente” (1979:100). Respecto a (2) afirma (Waltz, 1979:88-93) que la estructura posee un principio ordenador: anarquía o jerarquía; que para el caso internacional es anárquico, por lo que, pasar de una situación bipolar a multipolar no es un cambio sistémico. De lo contrario, se estaría comprometiendo la economía y claridad de conceptos, haciendo la teoría más descriptiva y menos explicativa. El sistema internacional es anárquico y justifica la auto-ayuda. Este principio ordenador va acompañado de otros dos elementos que definen a la estructura: especificación de las funciones de las unidades diferenciadas; y distribución de capacidades entre las unidades. En cambio, (3) es tomada de la *realpolitik* y la microeconomía: “interest and necessity [...] have remained the key concepts of Realpolitik” (Waltz, 1979:117). Mientras que (4) es asumida, no descrita ni explicada: “I assume that states seek to ensure their survival” (Waltz, 1979:91).

Sin embargo, para explicar no basta con leyes, también hace falta conocer la lógica bajo la cual operan en el sistema internacional. Para ello, hay que acudir a la estructura. Waltz (1979) afirma que ella no produce efectos directos como los agentes, sino indirectos y de dos modos: (1) “process of socialization that limits and molds behavior [...]”; (2) competition” (76). El primero responde a la lógica estructural-funcional que recuerda al funcionalismo. Mientras que el segundo a una especie de darwinismo social donde el orden emergerá a partir de las unidades exitosas.

La lógica estructural-funcional, realiza explicaciones señalando las consecuencias. El filósofo Kincaid (2012) entiende al funcionalismo como una relación causal asimétrica entre *A* y *B*. Sus premisas son:

- (1) *A* causes *B*
- (2) *A* persist because it causes *B*
- (3) *A* is causally prior to *B*, i.e. *B* causes *A*'s persistence only when caused by *A* (735)

Las primeras dos premisas son bastante claras. La tercera señala que en el instante t_1 , *A* causa *B* y ese hecho o evento es causa de la persistencia de *A* en t_2 . Esto no quiere decir que haya una simetría entre *A* y *B*, puesto que *B* no crea a *A*, sólo crea su persistencia en el futuro.

No obstante, hay una diferencia entre el funcionalismo señalado por Kincaid (2012:735-36) y el promovido por Waltz: hay simetría causal; o sea, la disposición de los Estados relevantes *A* produce efectos en la estructura internacional *B* y *B* produce efectos en *A*, haciendo que las consecuencias también sean causas.

Ahora, *A* y *B* ¿son causa de qué? Son causa de lo que las condiciona, o sea, de la estructura que les impone su disposición. Esta lógica opera sobre la interacción

entre unidades y, también, entre esa interacción y la estructura, gestando así un sistema regido por principios⁶ que determinan las tendencias o resultados probables sin tomar en cuenta los atributos de las unidades. Mientras que la disposición define la distribución de capacidades entre las unidades como ocurrió bajo la bipolaridad de la Guerra Fría en la que Estados Unidos y la Unión Soviética se comportaron de modo diferente a sus contemporáneos como Alemania y Japón que ya no eran actores relevantes bajo la estructura bipolar, y a potencias anteriores que estuvieron sometidas a otra estructura (Waltz, 1986:333). El comportamiento de las grandes potencias cambió en virtud de un cambio en la distribución de capacidades, y ésta, a su vez, es consecuencia de un cambio en la estructura, no el sistema.

Sin embargo, las unidades pueden oponerse a lo estructural, puesto que sólo las condiciona. Estos resultados son difíciles de abordar, ya que manifiesta cierta relevancia de la unidad frente a la estructura, llevándonos a pensar que puedan haber más ejemplos así que puedan haber sido pasados por alto. Por ende, la explicación sistémica siempre asume que lo estructural es más importante, sin saberlo realmente. En consecuencia, esta teoría sistémica no permite evaluar correctamente el rol causal de las unidades y la estructura. No podemos tener absoluta certidumbre sobre la relevancia de la estructura o la unidad:

[o]ne may believe, as I do, that both bipolarity and nuclear weapons promote peace. But one cannot say for sure whether the structural or the unit-level cause is the stronger. The difficulty of sorting causes out is a serious, and seemingly inescapable, limitation of systems theories of international politics (Waltz, 1986:343).

Puesto que los elementos relevantes del sistema internacional se determinan mutuamente, sólo puede haber estabilidad, porque si *A* y *B* siempre actúan condicionados por la estructura, siempre se mantendrán bajo ciertos límites para ser exitosos y, luego, esas unidades exitosas son las que determinan la estructura, haciendo que ella persista y también el sistema. La estabilidad del sistema la hace similar a lo largo del tiempo. No emergen nuevos elementos, ni elementos ya existentes hacen algo distinto que la alteren.

El realismo estructural de Waltz explica la estabilidad de un sistema anárquico para luego desplegar una serie de datos y fenómenos que nos permitan entender su estabilidad. Entonces ¿cómo explicar el cambio del sistema? Por ejemplo, podría

⁶ Este razonamiento podría presentarse así: (1) actor relevante *x* produce efectos sobre actor relevante *y*; (2) actor relevante *y* produce efectos sobre actor relevante *x*; (3) la interacción de *x* e *y* genera la estructura; (4) la estructura define la disposición de los actores; (5) ha nacido el sistema internacional; (6) la disposición define las tendencias del sistema bajo un rango probable; (7) lo probable está determinado por leyes *L*. (8) En conclusión, las tendencias del sistema están determinadas por principios *P*.

hacerse a través del incumplimiento de leyes sistémicas en la interacción entre unidades importantes como el anhelo de supervivencia y la racionalidad, rechazando la auto-ayuda. En consecuencia, debiéramos desarrollar una nueva teoría que sea útil para explicar el cambio de un sistema a otro y la estabilidad de ese nuevo sistema.

Ello incluso es reconocido por Waltz (1986) cuando afirma que “changes in, and transformation of, systems originate not in the structure of a system but in its parts” (343). Sin embargo, para ello necesitamos una teoría de unidades, no una sistémica. El cambio del sistema es algo que escapa al realismo estructural.

En consecuencia, podemos concluir cuatro cuestiones relativas a la causalidad en el realismo estructural de Waltz: (1) causalidad como una creencia probable; (2) funcionalismo y simetría causal; (3) dificultad para identificar el rol causal de las unidades y la estructura; (4) las causas del cambio en el sistema internacional escapan a la teoría.

1.2. Michael Doyle y la causalidad de la paz democrática

Doyle entiende al liberalismo como una “ideology and set of institutions that has shaped the perceptions of and capacities for foreign relations of political societies that range from social welfare or social democratic to laissez faire” (Doyle, 2012a:13). Sin embargo, Doyle opera con el liberalismo como teoría, a pesar de su finalidad ideológica.

Esta ideología acude a las características de los Estados para explicar la correlación denominada “paz democrática” que consisten en que (1) los liberales son proclives a la paz entre ellos, pero (2) se inclinan por el conflicto contra los no-liberales (Doyle, 2005:463). La cooperación liberal restringe el comportamiento y propicia la paz, pero han habido casos donde Estados liberales forman alianzas con otros autoritarios o totalitarios contra un no-liberal más fuerte (Doyle, 2012b:2-3).

Doyle (2012a:25-6) se inspira en Kant para garantizar la paz democrática a través de tres artículos, también llamados legados. Por sí solos son necesarios, pero insuficientes; sólo en conjunto pueden explicar la paz democrática. Estos tres artículos son: (1) constitución civil republicana; (2) la unión pacífica a través de acuerdos internacionales; y (3) leyes cosmopolitas que propicien la hospitalidad universal a través del intercambio de bienes, ideas y personas.

Para Hayes (2011:782-84), el afán del liberalismo por describir correlaciones y sus procesos a través de información estadística dejan de lado su comprensión. Esto le obligaría a enfrentar dificultades para entender los fundamentos, si es que los hay, de esa correlación. Para solventar esta dificultad, debiese ocuparse de factores psicológicos, identitarios, demográficos; con el fin de poder comprender cabalmente cómo diferentes dimensiones pueden influir en la política internacional.

Levy (2007:182-83) considera que la hipótesis de la paz democrática ha tomado fuerza a través de la acumulación de datos que fortalecen la correlación entre Estados liberales y la paz, incluso Salomón (2001:237-39) afirma que algunos la han considerado algo cercano a una ley empírica. Ello se relaciona con el modelo DN, puesto que asume principios fundamentales que le permiten deducir la paz democrática.

Sin embargo, al tratar de agrupar sus objetos de estudio bajo las categorías de “democracia”, “guerra” y “Estado liberal” es esquivo dar con certeza qué es lo que Doyle quiere afirmar con ellas. Para Salomón esta afirmación es crucial “puesto que la definición que se use de democracia determinará qué naciones se incluyen en las muestras y por lo tanto la significación estadística del fenómeno de la paz democrática” (2001:247). Lawrence (2007:202-11) afirma que al no definir una noción de manera rigurosa a través de la discusión, crítica y justificación, no podríamos evaluarla, volviéndola infalible y no podría entregarnos nuevos conocimientos. La vaguedad convierte a la discusión en un “todo vale” sin una clara codificación que dificulta aún más su verificación empírica.

Lawrence (2007:207-8) ejemplifica esto con Estados Unidos que sería intuitivamente catalogado como democrático, pero cuando intentamos corroborar la paz democrática, observamos que posee baja participación electoral a nivel OCDE; mayor tasa de encarcelamiento con pena de muerte tras China, Irán y Vietnam; reducidos y limitados derechos laborales y poca participación de mujeres en cargos políticos. Ello pone en entredicho qué entendemos por democrático. Mientras que han habido oligarquías y Estados socialistas desarrollados que han vivido en paz, como fue el caso de China y la Unión Soviética donde, según Koschut (2019:20-21), el sentimiento de cultura proletaria permitió la confianza mutua.

Ello se suma a la crítica de Sebastian Rosato (2003:599-600) quien afirmó que la paz democrática ha ocurrido en regiones donde Estados Unidos ha tenido el interés de que así haya sido, incluso si ello ha significado violar principios liberales. En otras palabras, incluso los procesos causales señalados para explicar la paz democrática no se han cumplido, lo que nos lleva a un problema de inferencia causal.

Doyle (2012c:222-25) reconoce este problema, incluso llegando a afirmar que la paz entre naciones podría gatillarse por razones realistas como el equilibrio de poder o razones marxistas como una alianza contra el avance del imperialismo. No obstante, para él, la correlación de la paz democrática es demasiado robusta para ser descartada a pesar de las dificultades de inferencia causal y codificación.

En conclusión, se señala que (1) es útil creer que una correlación robusta implica causalidad; (2) hay necesidad causal si se cumplen los tres legados kantianos; (3) los problemas de codificación comprometen la inferencia causal.

1.3. Robert Cox y la estructura histórica

A pesar de las distancias que Cox (1981:133-5) busca establecer entre la teoría crítica y la teoría de resolución de problemas como el realismo estructural, Gill (1993:21) afirma que ambas aceptan que algo impone condiciones a los agentes. En el neorrealismo es la estructura internacional, mientras que en Cox (1981:128-38) es la estructura histórica la que delimita las condiciones de posibilidad de las conductas, pero a la que nos podemos oponer para consolidar una resistencia viable que permita desarrollar una nueva estructura histórica consistente con las posibilidades presentes, es por ello que la teoría crítica “limits the range of choice of alternatives orders which are feasible transformation of the existing world” (Cox, 1981:130).

Sin embargo, aunque toda acción social esté constreñida por y constituida en la estructura social, ésta sólo puede ser transformada por el agente, como sería a través de la “guerra de posición” gramsciana (Gill, 1993:23).

Una postura similar es compartida por Gould (1983:114-16) quien da luces sobre la propuesta causal marxista. Ella interpreta al trabajo como una actividad productiva que lleva a un fin y depende de los objetos dados para llevarse a cabo con miras a un uso que le dé valor a lo producido. Estos objetos constituirán en el futuro las condiciones objetivas en las que estará inserto un sujeto que decidirá cómo transformar. El trabajo se explica a partir de la intención de lo que se pretende producir, mientras que lo producido es condición que limita a la causa o al agente en el futuro. En este proceso, el sujeto transforma al mundo y a sí mismo(a) como agente que está creando un objeto.

Este modo de pensar influyó en Gramsci, quien aceptó la explicación funcional, pero se enfocó menos en textos sistemáticos como “El Capital” para abocarse más a los historiográficos como “El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte” y estudiar cada caso e integrar la importancia del ser humano como causa, pero siempre dentro de ciertos márgenes (Rendueles, 2017:58-60), lo que se refleja Cox.

Estos márgenes son el marco o la estructura histórica que combina

thought patterns, material conditions and human institutions which has a certain coherence among its elements. These structures do not determine people's actions in any mechanical sense but constitute the context of habits, pressures, expectations and constraints within which action takes place (Cox, 1981:135).

Para Cox (1981:135-8), en la estructura histórica interactúan tres fuerzas o potenciales: (1) capacidades materiales; (2) ideas; e (3) instituciones; que también ejercerán influencia de una manera u otra según sea el contexto. Esta estructura representa sólo una esfera particular de la actividad humana históricamente situada y opera en

tres niveles que representan su configuración particular: (1) fuerzas sociales ocasionadas por el proceso de producción; (2) formas de Estado; (3) órdenes mundiales.

No obstante, la dirección de las fuerzas variará según sea el contexto que esté siendo estudiado (Cox, 1981:136). Si se desea estudiar el orden liderado por Gran Bretaña *-pax britannica-* y el liderado por Estados Unidos *-pax americana-* debe tenerse en consideración que las capacidades materiales, ideas e instituciones interactuaran de manera diferente en cada caso particular.

En contraste con la teoría crítica, Waltz defiende que sólo hay una estructura a la vez en el plano internacional. En cambio, Cox (1983:165), inspirándose en Maquiavelo y Gramsci, afirma que hay clases de estructuras históricas que coexisten: una hegemónica y una contrahegemónica.

La noción de hegemonía en Gramsci, empleada por la teoría crítica, expande la definición de Estado a las instituciones que son la base de la sociedad civil que determinan modos de comportamiento y expectativas; siempre acompañada de consenso para prevalecer. Ella debe entenderse como una modalidad del poder político, pero no uno que está limitado a ciertas clases sociales, sino a relaciones más amplias de dominio y subordinación, incluso en las relaciones de la política internacional (Cox, 1983:164).

Bajo la hegemonía interactúan las fuerzas materiales, ideas e instituciones; determinadas por las fuerzas sociales engendradas del proceso de producción que pueden ir más allá del Estado para manifestarse en lo mundial. En dado caso, el Estado cumple un rol intermedio entre la fuerza social global y su configuración en naciones específicas (Cox, 1981:141).

Esta interpretación sobre clases de órdenes da cuenta de la importancia del conflicto, según Cox (1981:134), tanto en el realismo como en el materialismo histórico está presente. El primero lo ve como algo inherente a nuestra condición humana que busca la maximización del poder a través de juegos de suma-cero. Mientras que el materialismo histórico lo ve como el proceso en el cual la naturaleza humana es transformada constantemente y crea nuevos modos de relaciones sociales, cambiando las reglas y originando nuevas formas de conflictos. En otras palabras: “(...) neo-realism sees conflict as a recurrent consequence of a continuing structure, whereas historical materialism sees conflict as a possible cause of structural change” (134).

Esta comprensión del cambio internacional también se opone a algunas apreciaciones marxistas, específicamente la interpretación ahistórica y esencialista del estructuralismo de Althusser (Cox, 1981:133) que Ashley (1986:255-56), por su parte, ataca por ahistórico. Esta apreciación deja de lado una ontología y epistemología que permita construir una estructura no determinista que sí permite Gramsci

(Germain y Kenny, 1998:5-7), por lo que el cambio es consecuencia del conflicto y la acción, pero no siempre el conflicto y la acción ocasiona cambio.

Para Cox (1983:165-67), el modo de darse el conflicto y la acción para el cambio variará caso a caso, pero la emergencia de un bloque histórico contrahegemónico será desde lo doméstico, no lo internacional como lo postula la noción de “revolución pasiva”. Lo que es también defendido por Gramsci (2013:431-33) al afirmar que el punto de partida de la situación internacional es siempre nacional.

La finalidad de la propuesta de Cox (1981:127), no es comprender la estabilidad y persistencia del orden de un modo funcionalista para limitarse al estudio de la mantención del *status quo*, ese fue el error de Braudel y Wallerstein. Buscó extender el funcionalismo para prescribir estrategias gramscianas y combatir al orden hegemónico a través de la comprensión del devenir de las fuerzas que permita predecir y proponer nuevos órdenes que, según Burchill y Linklater (2005:26), deberán ser emancipadores.

Toda propuesta de una alternativa a lo hegemónico se traduce en un conflicto u oposición que para Cox (1981:133-34) es la dialéctica en sentido histórico y que identifica como un principio de su teoría, por lo que necesariamente hubo, hay y habrá oposición y, con ello, conflicto. Este principio nos permite establecer la posibilidad de oposición entre el orden hegemónico y contrahegemónico; y, con ello, la permanente existencia del conflicto como posible causa de cambio.

Con la presencia de la dialéctica como principio, se asoma cierta similitud con el neorrealismo de Waltz: el modelo DN; porque, aunque tal modelo nos hace pensar en algo esencial a la historia, Cox acepta a la dialéctica como principio que define de modo transversal a la historia. La dialéctica da sentido a la teoría crítica y sus nociones como orden hegemónico, contrahegemónico y conflicto.

Es más, si atribuimos la explicación funcional-estructural y el modelo DN a la teoría crítica teniendo a la dialéctica como principio, vemos que a la historia le será inherente la persistencia del conflicto a través de los fenómenos históricos y sociales. Las fuerzas que Cox atribuye a las estructuras históricas: ideas, instituciones y capacidades materiales; cumplen con la función de mantener la oposición y contradicción a lo largo de la historia: no es posible un orden sin oposición. El conflicto es permanente, incluso si no provoca cambio.

En síntesis, los siguientes puntos son destacables: (1) lógica funcional-estructural causal en la estructura histórica; (2) la dialéctica como principio de la historia; (3) presencia permanente de conflicto.

2. La causalidad en las Relaciones Internacionales

Ahora se abordará el rol de la causalidad en el cuarto debate que siempre se ha entendido desde Hume y la causa eficiente.

2.1. Causalistas y reflectivistas en el cuarto debate

Según Curtis y Kovisto (2010:452), el cuarto debate respecto a los alcances de la observación y la verificación para estudiar los fenómenos internacionales puede interpretarse como una continuación en torno al problema no resuelto que dejó el segundo debate entre cientificismo y tradicionalismo.

Esta polémica llevó a Hollis y Smith (1990:1-15) a distinguir dos modos válidos de estudiar lo social, pero excluyentes entre sí: explicar y comprender. El primero asume que, inspirándose en el éxito de las ciencias naturales, el reino de lo humano forma parte de lo natural y nuestro objetivo es encontrar leyes sociales y mecanismos causales. En cambio, el segundo enfatiza en el significado de los eventos como algo distinto a lo natural e integrando ideas sobre la historia y el significado de los eventos. Ambos se corresponden con los dos “bandos” del cuarto debate: causalistas y reflectivistas⁷. Los primeros explican y los segundos comprenden.

Los patrones observados en lo internacional son las conductas, llevando a algunos al conductismo, excluyendo al método hermenéutico en el estudio de lo social (Kurki, 2006:194), similar a como ha descrito la filósofa D’Agostini (2010:23-40) la filosofía del siglo XX y su separación entre la filosofía analítica y continental. La primera con representantes del positivismo lógico y los segundos con figuras como Heidegger y Gadamer.

Wendt (1998:102) afirma que esto ha llevado a que los que buscan comprender acusen a los que buscan explicar de obviar la relevancia del agente. Mientras que, fuera de las Relaciones Internacionales, para Habermas (1971:302-4) profundiza la brecha entre los métodos empíricos e históricos-hermenéuticos, impidiendo el desarrollo de una ciencia social crítica y la persecución de intereses emancipadores.

2.2. El imperio de Hume en el cuarto debate

Los causalistas conciben a la causalidad desde Hume, o sea, una creencia derivada de la regularidad, repetición o conjunción constante; “the acceptance of regularity analysis of causal relations; the equation of causal relations with regularity relations

⁷ Siguiendo a Wendt (1998:104-8), Kurki (2006:189-93) también a ambos se les ha denominado “constitutivas” o “postpositivistas” a los reflectivistas; y “racionalistas” o “positivistas” a los causalistas.

of observables; the treatment of causal necessity as ‘regularity-deterministic’” (Kurki, 2008:23) que los compromete a asumir lo siguiente:

- (1) causal relations are tied to regular patterns of occurrences and causal analysis to the study of patterns of *regularities* in the world around us;
- (2) causal relations are regularity relations of patterns of *observables*;
- (3) causal relations are *regularity-deterministic*; it has been assumed that, given certain observed regularities, when *A* type of events take place, *B* type of events can be assumed to follow (at least probabilistically); and
- (4) beyond these strictly empiricist assumptions, it has also been assumed that causes refer to ‘moving’ causes, that is, that they are *efficient causes* that ‘push and pull’ (Kurki, 2008:6)

Estas características se complementan con Wendt (1998), quien considera que todo(a) investigador(a) causalista presupone, cuando afirma que *X* ocasiona *Y*, que (1) “*X* and *Y* exist independent of each other; (2) *X* precedes *Y* in time; (3) that but for *X*, *Y* would not have occurred” (105).

El causalismo se inspira tanto en el empirismo de Hume como en el positivismo lógico. Kurki (2007:363) entiende al positivismo lógico como una teoría que prioriza cuatro cosas: la recolección sistemática de hechos, la verificación empírica de hipótesis, el valor del conocimiento instrumental y la distinción entre hecho y valor. Representantes de esta corriente como King, Keohane y Verba (1994:75-6) han reconocido problemas que originan su concepción como la confusión de correlación con causalidad, debido a la ilusión inductiva. Sin embargo, para los causalistas estos problemas no son razones suficientes para dejar de lado todo intento de inferencia causal.

En cambio, Kurki (2006:197-99) afirma que los reflectivistas rechazan a Hume, porque se agota en explicaciones materialistas y deterministas, por lo que buscan examinar cómo la política global está social, normativa y discursivamente constituida. Sin embargo, cada autor(a) reflectivista posee sus propias particularidades. Hay que reconocer que “causa” puede poseer distintas definiciones según autor(a) y teoría, por ejemplo, Cox rechaza la terminología causal por su carácter ahistórico, o la postestructuralista Jenny Edkins porque abordan problemas particulares dejando de lado las motivaciones políticas que sí son las causas reales.

Sin embargo, aunque rechacen el empleo de una terminología causal, para Kurki (2006:199-201) queda en evidencia que el análisis causal sí forma parte de sus propuestas cuando se preguntan por el efecto que poseen las construcciones sociales

sobre la acción, incluso Wendt (1998:103-4) afirmó que la principal diferencia está en sus propósitos⁸.

Para Kurki (2006:199-201, 2008:189-90) esta situación de pro y contra Hume es reflejo de una aprehensión errónea de la idea de causalidad que ha llevado a que sólo pueda entenderse de un único modo sin poder proponer nuevas maneras de entenderla.

En consecuencia, es importante tener en cuenta lo siguiente: (1) la oposición entre causalistas y reflectivistas; (2) la incapacidad de poder pensar la causalidad más allá de Hume.

3. Superando el obstáculo de la causalidad humeana

En este capítulo se presentará una alternativa al humeanismo del cuarto debate: el realismo crítico y al transfactualismo como una de sus ideas centrales; y su influencia en la propuesta pluralista causal de Milja Kurki.

3.1. Una posible tercera vía: Realismo Crítico

Frente a la incapacidad de ir más allá de Hume en este panorama teórico, Kurki (2007:377-78, 2008:168-73) acude al realismo crítico del filósofo de la ciencia Roy Bhaskar.

Esta filosofía de las ciencias sociales nace del realismo científico que tuvo su auge en la década de los 70's a través del filósofo recién nombrado, Mario Bunge y Rom Harré, aunque su dimensión realista como postura metafísica puede remontarse hasta Platón y Aristóteles (Mumford, 2012:14-23). Para Kurki (2008:149-52), el realismo científico no es la única alternativa, existen otras como el pragmatismo de William James y Richard Rorty, donde el foco está puesto en los efectos y no en las causas.

El realismo científico ha tenido expresiones en las Relaciones Internacionales a través de Hidemi Suganami (1996:112-13) y su explicación de la guerra. En ella, se ataca los límites de las explicaciones a través de correlaciones, puesto que la finalidad

⁸ Para Wendt (1998), reflectivistas y causalistas buscan responder a la misma pregunta: "how are things in the world put together so that they have the properties that they do?" (103); pero con distintos propósitos. Los reflectivistas lo hacen para dar cuenta de las propiedades de las cosas a través de la estructura en virtud de la cual existen para preguntarse por las condiciones de posibilidad -el cómo- o la identidad -el qué- del objeto de estudio. En cambio, las teorías causalistas, explican el cambio en el estado de alguna variable o sistema.

de la explicación causal no es hallar correlaciones, sino hacer inteligible los patrones o eventos estudiados. Para Friedrichs y Kratochwil (2009:707-8), el pragmatismo toma fuerza en las Relaciones Internacionales en los 90's, gracias a Rosenau, quien planteó tres metodologías: (1) síntesis teórica; (2) eclecticismo analítico; y (3) abducción.

El realismo científico, de donde proviene el realismo crítico, es entendido por Joseph (2007:345-47) como una filosofía o metateoría que versa sobre qué es y cómo puede conocerse la realidad en el sentido más amplio, por lo que sus afirmaciones pueden ser aplicadas para fundamentar ontológica y epistemológicamente el estudio de la política internacional.

Jackson (2011:72-8) afirma que el realismo científico y el realismo crítico defienden la existencia de una realidad independiente de nosotros compuesta de estructuras, mecanismos generadores, procesos y relaciones causales *inobservables*; o sea, objetos que van más allá de lo percibido. En consecuencia, estas filosofías se oponen al fenomenalismo que niega la necesidad de y posibilidad para los(as) investigadores(as) de trascender la experiencia sensible para acceder a lo suprasensible e inobservable.

El realismo crítico se apoya en cuatro premisas:

- (1) Causes exist as (ontologically) real forces in the world around us and causes are ubiquitous ('nothing comes from nothing');
- (2) Many causes are unobservable and the empiricist observation-based approach to causal analysis is problematic.
- (3) Causes do not work in 'when *A*, then *B*' manner and always exist in complex causal contexts where multiple causes interact and counteract with each other.
- (4) Social causes are of many kinds: from reasons and norms to discourses and social structures. Interpretation is central to causal analysis in social science (Kurki, 2007:364).

3.2. Yendo más allá: el transfactualismo en las Ciencias Sociales

Para Jackson (2011:77-8), el realismo crítico, tiene como principio al transfactualismo que propone lo siguiente: teorizar sobre lo *real* e *inobservable* asumiendo que entre la mente y el mundo hay cierta conexión que nos permite inferir la existencia o relación de objetos que den razón a algo y dejar de presuponerlos como meros instrumentos teóricos. Esta idea implica: (1) la capacidad de conocer lo inobservable y (2) cierta relación mente-mundo.

La pregunta por lo inobservable se relaciona con la dualidad entre mente y mundo que nos refiere nuevamente al filósofo René Descartes (Schmaltz, 2008:131-35), puesto que si entre ambos existe una brecha insalvable ¿cómo puede el sujeto conocer un mundo al cual no puede acceder? Para Jackson (2011:77), si existiese un abismo entre mente y mundo, nunca podríamos acceder a lo que las cosas son realmente y tendríamos que contentarnos con sus apariencias. Sólo podríamos hablar sobre lo que *aparentemente* son, sea por razones culturales, sensoriales, cognitivas o porque simplemente nuestras capacidades como seres humanos son insuficientes para ir más allá de ellas.

El transfactualismo nace de las categorías propuestas por las ciencias naturales que escapan a la observación del sujeto, tales como fuerza e inercia, por ejemplo; o en el caso de las relaciones internacionales: estructura internacional o estructura histórica. Ellas son útiles para explicar y comprender los fenómenos, pero la cuestión es ¿estas categorías son sólo instrumentos conceptuales o realmente señalan la existencia de algo que yace más allá de nuestra percepción? Para Wight (2007:379-81), los causalistas se inclinan por la primera opción, convirtiéndola en una postura netamente instrumentalista que propone categorías como recursos teóricos para explicar el fenómeno internacional, sin nunca llegar a comprometerse con la existencia de lo propuesto.

Puede que fallemos en esta labor de ir más allá de las apariencias, pero ello no implica que no haya algo más allá de lo aparente y lo que se presenta a los sentidos. Es posible que lograrlo tome más tiempo y esfuerzo del que nos guste, pero hay un compromiso con la existencia de objetos o entidades independientes a nuestros estados mentales.

3.3. El Realismo Crítico y transfactualismo en las Relaciones Internacionales

Kurki (2007:362-69) asevera que, por un lado, los causalistas no se sienten satisfechos con el realismo crítico, debido a que no permite comparar y evaluar las explicaciones causales, por lo que convertiría a la disciplina en un ejercicio donde todo vale y desecha todo rigor científico. Mientras que algunos reflectivistas de la teoría crítica, feminismo y constructivismo, lo atacan por priorizar el lenguaje causal a nivel teórico y político. Sumado a ello, el postestructuralismo condena el uso de un lenguaje causal para privilegiar interpretaciones particulares que poseen consecuencias políticas. Ambas acusaciones se sustentan en que todas nuestras explicaciones causales son interpretaciones y no explicaciones de objetos o eventos reales.

Esto se debe a que el causalismo agota la causalidad a la verificable correlación, mientras que el reflectivismo lo reduce a algo puramente subjetivo. Ninguno reconoce la existencia de objetos y relaciones causales inobservables en el mundo exterior.

Para Kurki (2007:371-77), a pesar de estas divergencias, el realismo crítico posee coincidencias con ambas posturas. Con el causalismo: (1) importancia de las ciencias y el análisis causal; (2) evaluación crítica de las explicaciones; e (3) importancia de la evidencia empírica, aunque bajo distintos métodos. Mientras que con el reflectivismo: (1) subrayar en la importancia de estructuras y discursos sociales; (2) apertura metodológica; (3) dimensión política en el estudio social; y (4) estudio crítico de las fuerzas sociales.

Sin embargo, Kurki (2008:206) reconoce que el realismo crítico comete el error de concebir a la causalidad exclusivamente como causa eficiente, pero el pluralismo y holismo que promueve permite proponer nuevas alternativas que profundicen en la comprensión de causalidad desde diversas miradas ontológicas y epistemológicas que nos permiten atacar fenómenos más complejos (Bennett, 2013:475-76) y converger teorías de resolución de problemas con la teoría crítica (Brown, 2013:492-94).

Kurki (2006:209-10, 2008:197-202) defiende que siempre las causas coexisten con múltiples fuerzas de modo complejo y no es posible aislar una causa experimentalmente. Es por ello que es necesario adoptar una mirada holística y no determinista empleando términos acordes que amplíen el significado de causa en las ciencias sociales que posibiliten la identificación de recursos materiales, estructuras sociales, reglas y normas sociales, discursos y motivos. Para ello, será necesario acudir al siglo IV a. C.: Aristóteles y las cuatro causas.

3.4. Pluralismo causal: Aristóteles y las cuatro causas

Kurki (2008:221-22) interpreta las cuatro causas de Aristóteles de la siguiente manera: (1) causa material -aquello de lo que está hecha la sustancia-; (2) causa formal -aquello que define y determina a la sustancia para hacerla inteligible-; (3) causa eficiente -aquello que pone en movimiento o cambia a la sustancia, pero sin entenderla como un mecanicismo de “si *A*, entonces *B*”, puesto que esta causa está en relación con las otras-; y (4) causa final -aquello a lo que tiende una sustancia-. Estas causas se agrupan en dos géneros: (1) material y formal son intrínsecas -o constitutivas-; y (2) la eficiente y final son extrínsecas -o activas-. Las primeras se encuentran en la cosa causada y la condicionan; las otras están fuera de ella, por lo que la afectan e influyen para producir cambio.

Kurki (2006:206-9, 2008:223-30) se inspira en las cuatro causas aristotélicas: material, formal, eficiente y final; para integrar el pluralismo causal en las Relaciones Internacionales. He aquí su interpretación: la (1) causa material es entendida en un sentido amplio como la condición básica ontológica para toda existencia de todas las cosas y recursos materiales que posibilita y restringe. Se aleja del determinismo. La (2) causa formal son las reglas, normas y discursos que definen y estructuran las relaciones sociales; la relación de agentes, su rol social y el significado de sus prácticas.

Ambas causas nos permiten aceptar que hay condiciones reales que posibilitan y restringen a los agentes.

En cambio, la (3) causa eficiente ha referido usualmente en esta disciplina a los agentes y sus acciones que provocan un cambio o transformación. No obstante, en este modelo no hay que olvidar que las acciones hechas por un agente son afectadas por el ambiente rodeado de otros agentes y a sus intenciones en relación con lo circundante. La (4) causa final se entiende como la intencionalidad del agente que da un significado a su acción. Nos obliga a identificar el paraqué de la práctica social incluso si ello se presenta como espontáneo o no planeado.

Las causas material y formal condicionan, mientras que la eficiente y final son productivas.

4. Llevando a Waltz, Doyle y Cox más allá de Hume

Habiendo presentado algunas consideraciones filosóficas sobre la causalidad, su rol en Waltz, Doyle, Cox, el cuarto debate y alternativas a problemáticas; ahora queda reinterpretar a estos tres autores desde la propuesta de Kurki para entender sus posibilidades y limitaciones.

4.1. Límites y alcances teóricos en Waltz, Doyle y Cox

La contribución de Aristóteles a la discusión es aceptar que “causa” designa múltiples conceptos y puede entenderse como algo que permite, restringe, conlleva, produce, empuja, limita, condiciona, posibilita, etc. Bajo esta lógica, Kurki (2008:229) identifica a la estructura social con la causa material y formal, ya que entrega las condiciones bajo las cuales actúan los agentes intencionales. Sea a través de lo material: recursos, posición social; o lo formal: ideas, discursos, normas y reglas.

Es clave notar que Kurki (2008:110-12) señala ciertos matices que nos hace reflexionar sobre la supuesta cercanía entre el racionalismo, la causalidad humeana y Waltz: (1) aunque Waltz defienda el intento de explicar regularidades observadas estableciendo la diferencia entre correlación y causalidad, no admite ni promueve explícitamente el conductismo para el estudio de la política internacional; (2) puesto que Waltz rechaza la capacidad de la ciencia para poder hablar sobre lo inobservable, toda teoría debe ser parsimoniosa y explicar regularidades observadas en una realidad que existen “fuera” de nosotros siempre desde una mirada instrumental. El punto (2) nos lleva a dos conclusiones: (a) puesto que la estructura del sistema internacional es sólo una construcción teórica, sólo es algo útil e inverificable para la teoría; (b) la causalidad es algo que *pone* el(la) investigador(a) para explicar de manera útil la creencia de que hay conexión entre eventos, sin llegar a comprometerse

con su existencia. Además, (3) Waltz acepta tendencias en el sistema internacional a partir de ciertos principios que nos permiten deducir y explicar posibles resultados.

Kurki (2008:112) afirma que dos principios claves neorrealistas son la estructura anárquica internacional y la racionalidad de los actores. Sin embargo, el primero funciona como una causa indirecta que influye en las tendencias de los actores por medio de la socialización y la rivalidad entre ellos (Waltz, 1979:76). Esta observación no es coherente con un determinismo exagerado. Hay encuentros y desencuentros entre Waltz y el causalismo.

En cambio, Doyle se inclina más por establecer relaciones causales necesarias cuando afirma que los tres artículos en conjunto son necesarios y suficientes para explicar y promover la paz democrática. Para Kurki (2008:109-10), esta confianza en los artículos se justifica en la robusta correlación observada, llevándoles a defender sus inferencias como leyes y ser considerada –por ellos mismos– como el mejor ejemplo de acumulación de conocimiento como síntoma del progreso en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

El imperio de la causalidad humeana en la comprensión de la paz democrática en Doyle, deja de lado todo carácter interpretativo, imposibilitando una explicación y comprensión del Estado liberal, ya que sólo se limita a señalar la correlación. Para Kurki (2008:110), su énfasis está en mejorar la recopilación de datos, no en proponer modelos causales alternativos para estudiar el fenómeno.

El modelo de las cuatro causas propuesto por Kurki (2008:110) nos dice que antes de preguntarnos por la paz democrática y la correlación que supone fundamentarla, debemos ocuparnos de la complejidad de los objetos de estudio. Esto significa tomar a las democracias como estructuras sociales dinámicas sujetas a contextos. No debiese ser definida como algo que simplemente cumple con un conjunto de atributos, ni como un modelo político invariable a lo largo de la historia. La ontología propuesta por ella nos permite integrar la variable del devenir histórico al objeto de estudio.

La importancia de la dimensión histórica y compleja de la democracia y la política internacional es un punto considerado por Cox frente al *mainstream* en general y específicamente Waltz y Doyle.

La teoría crítica de Cox ha trazado las directrices de las formas modernas del sistema estatal e internacional a través del desarrollo histórico de las formas de producción a través de una lógica estructural-funcional concibiendo a las fuerzas como causas interactuantes, a la estructura histórica como condición y a la dialéctica como principio. Ello ocurre a pesar de su rechazo a la terminología causal. Kurki (2008:10-1) afirma que profundizar y pluralizar el estudio de la ontología y naturaleza de los objetos de la política internacional compromete el estudio sobre las fuerzas causales en la política global.

Parte del reconocimiento de la complejidad internacional va de la mano con reconocer el carácter histórico de ella. Es por ello que cuando Waltz concibe a los Estados como mónadas que no están sujetas a condiciones históricas, imposibilita el reconocimiento de lo pre-existente al Estado, tales como reglas y contextos estructurales históricos. En otras palabras, falla en identificar la causa formal de la estructura más amplia y su dimensión social (Kurki, 2008:121), aunque Waltz (1979:76) reconoce la socialización de unidades interactuantes como efecto estructural sobre los Estados, no ahonda en tal aspecto, pero ha sido algo que autores como Waever (2009:201-3) han buscado reivindicar.

4.2. Integrando el pluralismo causal de Kurki a Waltz, Doyle y Cox

Waltz quiere diferenciar lo internacional de lo doméstico y, con ello, construir una teoría de la política internacional. Ésto le lleva a concebir al sistema internacional como un sistema cerrado, puesto que no interactúa con otros. Concebirlo así permite la inferencia de comportamientos probables de los agentes (Kurki, 2008:112). Para el neorrealismo, la estructura no es real, es sólo una noción teórica planteada por razones instrumentales y de utilidad, acercando a Waltz al instrumentalismo. La estructura selecciona aquello que obedece a los principios del sistema, por lo que produce efectos que le permiten persistir.

En cambio, Kurki (2008:112) afirma que Cox concibe al sistema internacional como uno abierto que interactúa con otros sistemas y multiplicidad de causas de manera compleja. El foco no está en analizar una variable independiente aislada estadísticamente, sino en entender interacciones complejas de distintos tipos de factores causales construyendo marcos conceptuales.

Doyle recurre a la causa material, formal y eficiente. Lo material y formal están en las condiciones económicas e institucionales que condicionan al agente, mientras que lo eficiente se señala a través el cambio y liberalización del Estado que ocasiona la paz democrática, pero sin aclarar el paraqué de ese cambio y pasando por alto su intencionalidad.

El sistema internacional del neorrealismo opera bajo una lógica estructural-funcional en la que podemos identificar causas materiales, formales y finales. Sin embargo, el foco está notoriamente en lo material, o sea, lo económico y militar para explicar la disposición de las unidades y, por ende, la persistencia del sistema internacional. Lo formal está presente en la socialización de los agentes que se identifican mutuamente como competidores que tienen por causa final la supervivencia y maximización de beneficios, mientras se obvia al agente, por lo que lo eficiente se descarta y, con ello, el cambio estructural y sistémico.

Cox abre el camino para mayor diversidad de métodos en el estudio de lo internacional. La atención no está puesta sólo en causas materiales, como lo económico y

militar, y formales, como instituciones e ideas, también está en la eficiente, como las fuerzas sociales, y en la final, entendida como emancipación.

Desde el punto de vista de Kurki (2008:223-30), cada decisión que han tomado estos autores no es un error por sí mismo, ya que sí es importante tomar en consideración la causa material y formal para explicar un fenómeno. Los recursos económicos y militares como causas son relevantes para explicar los fenómenos y sus implicaciones.

También es necesario tomar en consideración lo formal para comprender el rol de las ideas y normas en la política internacional a lo largo de la historia. Del mismo modo, es imprescindible emplear la causa eficiente para dar cuenta de los actores claves del evento o fenómeno y también sus intenciones –causa final– de sus actos. Todo fenómeno político internacional se compone de estas cuatro causas, por ende, es imperativo buscarlas para dar una comprensión acabada de lo estudiado.

Acudiendo a Kurki, podemos percatarnos cómo sólo ciertas definiciones de causas son empleadas por estos autores donde la causa material es la relevante para Waltz; la material y formal para Doyle; mientras que Cox es más ecléctico en su comprensión de causalidad, sin embargo, cae en el error de rechazar la terminología causal, debido al prejuicioso vínculo que asume al agotar la causalidad a la causa eficiente y a Hume.

5. Conclusiones

A través del análisis, crítica y reinterpretación de tres teorías internacionalistas y el cuarto debate, se ha buscado sacar a la luz presunciones sobre la causalidad que influyen sobre la teorización e investigación de las relaciones internacionales y los límites que ellas producen en Waltz, Doyle y Cox; y cómo el pluralismo causal de Kurki propone una alternativa sistemática para integrar estas teorías al estudiar la complejidad de la política internacional.

Waltz, concibe a la causalidad del modo humeano al que sólo podemos asumirla como una creencia probable, ya que sólo observamos correlaciones. Además, la importancia de la disposición de los agentes, entendidos como “cajas negras”, bajo la estructura se relacionan de modo funcionalista y simétrica, o sea, unos serán causa o consecuencia según sea el caso. Esta interacción está sujeta a principios que el neorrealismo asume para delimitar las tendencias de la interacción. El gran problema es definir al agente como mónada, porque impide a esta teoría explicar el cambio sistémico. En términos de Kurki, esto sería el efecto indeseado de obviar la causa eficiente, o sea, al agente.

El liberalismo de Doyle entiende y acepta a la causalidad como lo hace Waltz, pero da un paso más allá defendiendo que los tres legados kantianos son causas *suficientes* y *necesarias* para la paz democrática, por lo que no se habla de tendencia como sí lo hace el realismo estructural. Mientras se enfoca en la acumulación de datos a través de estudio de casos. No obstante, aunque el concepto de democracia es central en esta teoría, el foco no está en su definición y, por ende, surgen dificultades de codificación.

Cox también se compromete con la lógica funcional-estructural, pero con la pretensión de convertir la teoría en una estrategia contra cierta estructura histórica. En cambio, en lo que respecta a la causalidad, la teoría crítica la entiende en término humeanos. Puesto que Cox condena todo esencialismo vinculado al devenir histórico, hace lo mismo con la causalidad humeana por su incapacidad de considerar el aspecto histórico de la política. Sin embargo, este autor acaba atribuyendo a la historia una propiedad inherente: la dialéctica y, con ello, la permanente presencia del conflicto.

Estos tres autores, al estar atrapados en Hume, han sufrido obstáculos al estudiar la complejidad internacional, lo cual se refleja en el cuarto debate entre reflectivistas y causalistas.

En consecuencia, la internacionalista Milja Kurki es una alternativa valiosa para entender los problemas derivados de la causalidad humeana en estas teorías. Kurki acude al realismo crítico y al aristotelismo para proponer el modelo pluralista causal fundamentado, en parte y aquí resaltado, en el transfactualismo, o sea, la existencia de objetos o entidades inobservables como la causalidad misma –puesto que sólo observamos correlaciones– o la estructura internacional.

El pluralismo causal nos permite agrupar estas tres teorías bajo una metateoría o filosofía de las Relaciones Internacionales de manera coherente y sistemática, ya que no reduce a la causalidad a la concepción humeana: error en el que caen estos tres autores. Sumado a que al integrar la dimensión interpretativa de toda teoría, a través de la causa formal y final, es concebible la temporalidad de los objetos y eventos de estudio; y una codificación pertinente.

Al contrastar la doctrina de Kurki y las cuatro causas con los tres autores se obtuvo lo siguiente: Waltz presenta la causa material, formal y final; con fuerte énfasis en la material, la final son aquellos principios que guían las tendencias, mientras que la formal se expresa a través de la socialización entre actores, pero no se profundiza mayormente en ella. En cambio la eficiente, relacionada a los agentes, es dejada de lado al entenderlos como mónadas, impidiéndole explicar el cambio del sistema internacional. Doyle deja de lado la causa final, puesto que no considera la intencionalidad de los agentes y el énfasis está en las otras tres causas: económico, institucional y los agentes; material, formal y eficiente, respectivamente. Finalmente, Cox es quien más

se acerca al pluralismo causal de Kurki, a pesar de rechazar la causalidad humeana, acaba empleándola para explicar tendencias de objetos o eventos.

La causa final de esta investigación está en reinterpretar estas tres teorías a través de las presunciones que asumen sobre la causalidad y las consecuencia que ellas generan sobre el estudio de la política internacional.

Múltiples problemas al estudiar lo social se derivan de cómo conceptos operan en las ciencias sociales. La importancia de la ontología y la epistemología ha sido reconocida por diversos autores, puesto que ellas nos permiten ir más allá de lo científico para discutir las definiciones de conceptos asumidos como dados y así reinterpretar viejas preguntas, proponer nuevas respuestas y entender con mayor profundidad qué estamos afirmando.

Referencias

- Aristóteles (2018). *Física* (Guillermo R. de Echandía, Trad.). España: Gredos
- Ashley, R. (1986). The Poverty of Neorealism. En Robert Keohane (compilador), *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bennett, A. (2013). The Mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory. *European Journal of International Relations*, Vol. 19, N° 3, pp. 459-481.
- Brown, Ch. (2013). The poverty of Grand Theory. *European Journal of International Relations*, Vol. 19, N° 3, pp. 483-497.
- Burchill, S. & Linklater, A. (2005). Introduction. En Scott Burchill, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jacqui True & Jack Donnelly (compiladores), *Theories of International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan
- Carnap, R., Hahn, H. & Neurath, O. (2002). La concepción científica del mundo: el Círculo de Viena. *Redes. Revista de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología*, Vol. 9, N° 18, pp. 103-149.
- Cox, R. (1981). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, N° 2: 126-155. DOI: 10.1177/03058298810100020501
- (1983). "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method." *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 12, N° 2: 162-175. 10.1177/03058298830120020701
- Curtis, S. & Koivisto, M. (2010). Towards a Second 'Second Debate'? Rethinking the Relationship between Science and History in International Theory. *International Relations*, Vol. 24, N° 4, pp. 433-455.
- D'Agostini, F. (2010). *Análítico y Continentales. Guía de la Filosofía de los últimos Treinta Años*. España: Cátedra
- Doyle, M. (2005). Three Pillars of the Liberal Peace. *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3, pp. 463-466
- (2012a). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part I. En Michael Doyle (compilador), *Liberal Peace. Selected Essays*. Estados Unidos: Routledge
- (2012b). Introduction. En Michael Doyle (compilador), *Liberal Peace. Selected Essays*. Estados Unidos: Routledge

- (2012c). Conclusions and Reconsiderations. En Michael Doyle (compilador), *Liberal Peace. Selected Essays* (pp. 206-231). Estados Unidos: Routledge.
- Dunne, T., Hansen, L. & Wight, C. (2013). The end of International Relations theory? *European Journal of International Relations*. Vol. 13, N° 3, pp. 405-425.
- Friedrichs, J. & Kratochwil, F. (2009). On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology. *International Organization*, Vol. 63, N° 4, pp. 701-731.
- Germain, R. & Kenny, M. (1998). Engaging Gramsci: International Relations Theory and the New Gramscians. *Review of International Studies*. Vol. 24, N° 1, pp. 3-21.
- Gill, S. (1993). Epistemology, Ontology and the 'Italian School'. En Stephen Gill (compilador), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press
- Giraldo Paredes, H. (2009). El modelo nomológico de explicación de Carl G. Hempel. *Entramado*, Vol. 5, N° 1, pp. 36-47.
- Gould, C. (1983). *Ontología Social de Marx*. Cambridge: The MIT Press
- Gramsci, A. (2013). Internacionalismo y política nacional. En Manuel Sacristán (compilador), *Antología*. España: Akal.
- Habermas, J. (1971). Knowledge and Human Interest. Boston: Beacon Press
- Hall, I. (2017). The History of International Thought and International Relations Theory: from Context to Interpretation. *International Relations*, Vol. 31, N° 3, pp. 241-260.
- Hayes, J. (2011). The Democratic Peace and the new Evolution of an Old Idea. *European Journal of International Relations*. Vol. 18, N° 4, pp. 767-791.
- Hollis, M. & Smith, S. (1990). Explaining and Understanding International Relations. Oxford: Clarendon Press
- Howard, P. (2010). Triangulating Debates Within the Field: Teaching International Relations Research Methodology. *International Studies Perspectives*, Vol. 11, pp. 393-408.
- Hume, D. (1945). *Investigación sobre el Entendimiento Humano*. Buenos Aires: Losada.
- Jackson, P. (2011). *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of Science and its Implications for the study of World Politics*. Canadá: Routledge.
- Joseph, J. (2007). Philosophy in International Relations: A Scientific Realist Approach. *Millennium*, Vol. 35, N° 2, pp. 345-359.
- (2010). Is Waltz a Realist?. *International Relations*. Vol. 24, N° 4, pp. 478-493.

- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Nueva Jersey: Princeton University Press
- Kincaid, H (2012). Causation in the Social Sciences. En Helen Beebee, Christopher Hitchcock y Peter Menzies (compiladores), *The Oxford Handbook of Causation*. Oxford: Oxford University Press.
- Koschut, S. (2019). Explaining Peaceful Change without Democracy: The Case of the Sino-Soviet Security Community. *Mgimo Review of International Relations*, Vol. 65, N° 2, pp. 7-31.
- Kurki, M. (2006). Causes of a divided discipline: rethinking the concept of cause in International Relations theory. *Review of International Studies*, Vol. 32, N° 2, pp. 189-216.
- (2007). Critical Realism and Causal Analysis in International Relations. *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 35, N° 2, pp. 361-378.
- (2008). *Causation in International Relations. Rethinking Causal Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LaRoche, Ch. & Pratt, S. (2017). Kenneth Waltz is not a realist (and why that matters). *European Journal of International Relations*. Vol. 24, N° 1, pp. 1-24
- Lawrence, A. (2007). Imperial Peace of Imperial Method? Skeptical Inquiries into Ambiguous Evidence for the “Democratic Peace”. En Richard Ned Lebow y Mark Irving Lichbach (compiladores) *Theory Evidence in Comparative Politics and International Relations*. Inglaterra: Palgrave Macmillan
- Levy, J. (2007). Theory, Evidence, and Politics, in the Evolution of International Relations Research Programs. En Richard Ned Lebow y Mark Irving Lichbach (compiladores) *Theory Evidence in Comparative Politics and International Relations*. Inglaterra: Palgrave Macmillan
- Mearsheimer, J. & Walt, S. (2013). Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. *European Journal of International Relations*, Vol. 19, N° 3, pp. 427-457.
- Mumford, S. (2012). *Metaphysics. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press
- Onuf, N. (2009). Structure? What Structure? *International Relations*, Vol. 23, N° 2, pp. 183-199.
- Pereira, F (2009). *David Hume*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Quine, W.v.O & Ullian, J. S. (1978). *Web of Belief*. EE.UU.: McGraw-Hill.
- Rendueles, C. (2017). La Revolución y la reformulación del Materialismo Histórico. Prólogo. En César Rendueles (compilador) *Gramsci. Escritos. Antología*. Madrid: Alianza.

- Rosato, S. (2003). The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *The American Political Science Review*, Vol. 97, N° 4, pp. 585-602.
- Salomón, M. (2001). El Debate sobre la "Paz Democrática". Una aproximación crítica. *Revista de Estudios Políticos*, N° 113, pp. 237-265.
- Schmaltz, T. (2008). *Descartes on Causation*. Nueva York: Oxford University Press
- Suganami, H. (1996). *On the Causes of War*. Oxford: Clarendon Press
- Waever, O. (2009). "Waltz's Theory of Theory". *International Relations*, vol. 23, N° 2, pp. 201-222
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Relations*. Canadá: Addison-Wesley
- (1986). Reflections on Theory of International Politics: A Response to my Critics. En Robert Keohane (compilador), *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia University Press
- Wendt, A. (1998). On Constitution and Causation in International Relations. *Review of International Studies*, Vol. 24, pp. 101-117.
- (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wight, C. (2007). A Manifesto for Scientific Realism in IR: Assuming the Can-Opener Won't Work! *Millennium: Journal of International Relations*. Vol. 35, N° 2, pp. 379-398.

Enviado: 28 de agosto de 2024

Aceptado: 16 de noviembre de 2023

LOS MUNICIPIOS EN URUGUAY: PERCEPCIONES SOBRE SUS CIRCUNSTANCIAS

Alejandro Noboa¹

alejandronoboasilva@gmail.com

Centro Universitario Regional del Litoral Norte, Universidad de la República, Salto,
Uruguay

El artículo analiza la marcha del proceso de descentralización en Uruguay a través de las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas. Es un estudio cualitativo que utilizó la entrevista cualitativa como técnica de recogida de datos. Las dimensiones analizadas abarcan las diferentes facetas de la vida de los municipios tanto internas como externas a su funcionamiento. Se estudian estos ejes como forma de ver la realidad municipal y discutiendo con las teorías más conocidas sobre la descentralización territorial, una neoliberal y otra neodesarrollista. Como conclusiones se constata la marcha del proceso y sus limitaciones conjuntamente con sus reivindicaciones más sentidas: la personería jurídica que los dote de mayor autonomía y la habilitación del voto cruzado para las elecciones a alcaldes o alcaldesas.

Palabras claves: *descentralización, municipios, políticas relaciones multinivel, autonomía*

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2002), actualmente Profesor Titular (Grado 5) en Métodos Cualitativos de Investigación Social del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional del Litoral Norte.

MUNICIPALITIES IN URUGUAY: PERCEPTIONS ABOUT THEIR CIRCUMSTANCES

The article analyzes the progress of the decentralization process in Uruguay through the perceptions of Mayors. It is a qualitative study that used qualitative interviews as the data collection technique. The dimensions analyzed encompass the different facets of municipal life, both internal and external to its functioning. These axes are studied as a way to understand municipal reality and are discussed in light of the most well-known theories on territorial decentralization, one neoliberal and the other neodevelopmentalist. As conclusions, the progress of the process and its limitations are noted along with its most pressing demands: legal personality that grants greater autonomy and the enablement of cross-voting for the election of mayors.

Keywords: *decentralization, municipalities, territorial policies, multilevel relations, autonomy*

Introducción

Uruguay ha emprendido tardíamente el proceso de descentralización estatal particularmente la creación de los municipios. La ley madre es la 18567 aprobada en 2009 acompañada de otras modificaciones por leyes menores, instauran en el país la existencia de los municipios (Etcheverry & Odriozola, 2016) (Freigedo y Marzuca, 2024).

Si bien este trabajo no pretende ser evaluatorio de la marcha de los municipios, ni del proceso de descentralización como tal, lo que se pretende informar como es están funcionando y cuáles son los obstáculos para su desarrollo, todo ello en las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas.

El proceso hoy se ha fortalecido luego de varios años con la creación del Fondo de Incentivos a los Gobiernos Municipales (en adelante FIGM) que está teniendo sus impactos positivos en los mismos. En la actualidad se puede hablar de acciones concretas lideradas por los municipios, en ese sentido se puede mencionar obras a su cargo y proyectos de desarrollo, cosa absolutamente impensable hace pocos años atrás. Eso es lo que entusiasma de este estudio, observar el avance del proceso descentralizador y sus ventajas y obstáculos desde los ojos de los propios protagonistas, Alcaldes y Alcaldesas. La investigación se centra en los asuntos vinculados a las relaciones multinivel y específicamente las relaciones con la Intendencia su vinculación más cercana y que determina el avance o no del proceso, además de las otras relaciones multinivel y sus aspectos normativos.

1. Descentralización territorial

Existen dos grandes cuerpos teóricos que delimitan la descentralización, uno denominado neoliberal que consiste en una desconcentración del poder sin recursos que hizo que las entidades descentralizadas pasaran a vivir según la coyuntura del mercado y la otra denominada neodesarrollista donde el Estado orienta y lidera el proceso acompañando de políticas sociales universales y guiando la inversión (Ruiz Díaz, 2018).

Enfocando más el análisis cuando vamos al concepto de descentralización este adquiere un significado múltiple y puede entenderse en una u otra de los modelos teóricos antes dichos:

“Por descentralización se concibe a la distribución de poder político, con base territorial, a través de asignación interna al aparato estatal. En otras palabras, en este trabajo se entiende por descentralización aquel proceso de devolución

de poder dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio con autoridades electas.” (Ruiz Díaz, 2018: 24).

Complementariamente definimos la descentralización como “la forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas”, y será concebida, por tanto, como “una transformación institucional más dentro de las de reforma del Estado” (Veneziano, 2005:45). Esta definición se encuentra dentro del marco neo-desarrollista donde el Estado, como se ha dicho promueve la emergencia de políticas públicas y acompaña estas en su proceso ligado a la participación ciudadana como componente principal.

En síntesis, el primer caso la descentralización neoliberal es transferir poder sin recursos buscando básicamente el ajuste de las políticas estatales a la realidad territorial, se traduce en recortes presupuestales y distribución de costes sobre la sociedad local. En el segundo caso el Estado lidera la descentralización transfiriendo poder y recursos para el desarrollo de los territorios.

Es allí que se inserta el concepto de participación donde este se acopla al concepto de descentralización complejizando el proceso pero volviéndolo más potente y transformador. Entendida así la participación implica:

“alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y, por otro, una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa. Así, supone un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores sociopolíticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado” (Veneziano, 2005:48).

En el caso uruguayo la descentralización instrumentada es gradual (Freigedo y Marzuca, 2024) desde la creación de los municipios cuya única transferencia al principio es solamente el salario del Alcalde o Alcaldesa, a excepción de los municipios antecitados por Juntas Locales Autónomas donde el régimen fue otro. Posteriormente se empezó a transferir el Fondo de Incentivo a los Gobiernos Municipales (FIGM) y más recientemente parte del Fondo de desarrollo del interior (en adelante FDI).

Asimismo y profundizando el análisis, las atribuciones de los municipios se encuentran aún en fase de negociación donde la Ley coloca las mismas atribuciones que las Intendencias motivo por el cuál se duda si tienen o no tienen esas atribuciones regladas siendo esto causa de discrepancias con la Intendencia correspondiente.

Hay que reconocer que este proceso de descentralización de las políticas públicas, ya había sido puesta en funcionamiento por la vía de los hechos en la década del 80 y principio de los 90, llevada adelante centralmente y sobre las Intendencias Departamentales siendo que aún no había sido creado el nivel municipal. El Gobierno

central dejó de ocuparse de estos asuntos, prevención y promoción de la salud, apoyo a las instituciones educativas, entre otras, pasando repito por la vía de los hechos a la esfera de los Gobiernos departamentales.

El otro componente de la descentralización que se agrega con la reforma municipal, es el proceso de participación. Es decir habrá descentralización cuando se completen dos dimensiones la gestión y la participación y estas fueron incluidas ambas en la Ley de descentralización y participación ciudadana. (Ley 18567, 2009). En definitiva transferencia de poder que se traduce en capacidades de gestión y además la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones locales.

Debemos consignar que Montevideo en la década de los 90 (Veneziano, 2005) fue el proceso descentralizador más importante en la línea de participación, además de transferencias de gestión municipal. Si bien no creó municipios, creó los centros comunales zonales en todo el territorio de la capital y transfirió capacidades de gestión como dimensiones participativas a los ciudadanos. Se trata del involucramiento de los ciudadanos en la gestión y en la producción de los servicios públicos participando en ellos activamente.

Ambos marcos teóricos, neoliberal y neodesarrollista, declaran buscar la eficiencia y eficacia en la gestión pero en un caso transfiriendo responsabilidades y no recursos y en otro dotándolo de mecanismos de participación que fortalecen la transferencia de recursos y responsabilidades. En el primer caso es un instrumento de ajuste fiscal en el otro de desarrollo de políticas públicas próximo a la ciudadanía.

2. Los municipios en Uruguay

Como dice Oroño (2010), el principio más importante que rige para los municipios está expuesto en el artículo 3 de la ley “1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.” En igual sentido, los municipios vienen a fortalecer la eficiencia en la gestión departamental ubicándose cerca de los vecinos, detectando tanto sus problemas como solucionándolos. El otro principio es el de la gradualidad en la transferencia de atribuciones desde el Gobierno Departamental hacia los municipios sea de poderes como de recursos.

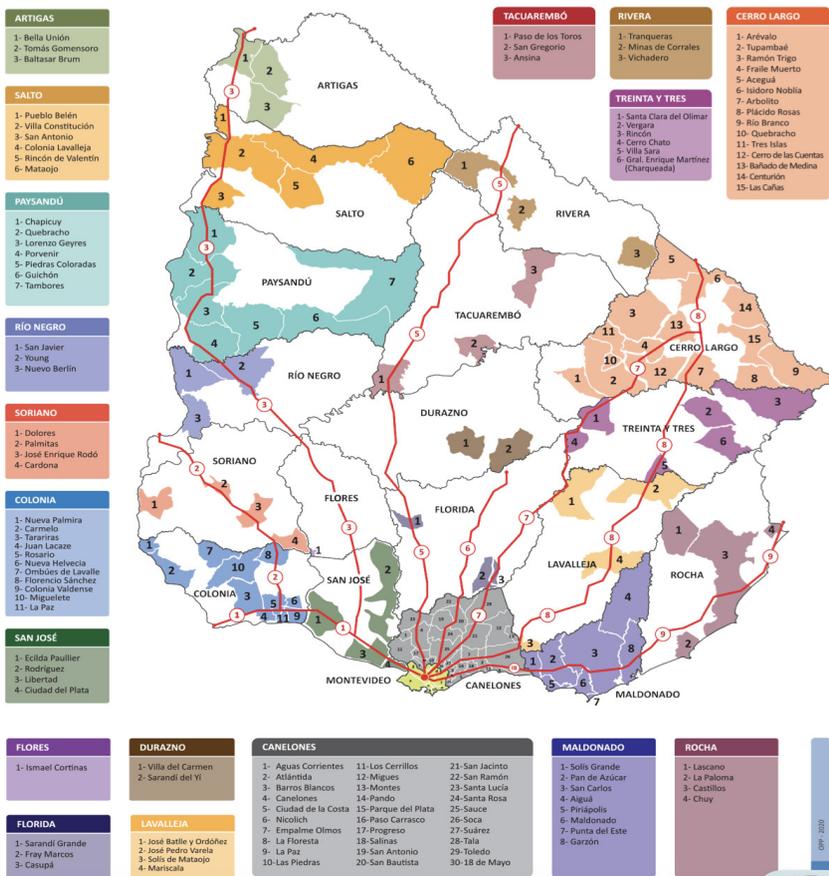
Otro de los elementos claves en el proceso de construcción es la participación ciudadana, presentando con claridad que la construcción municipal tiene una doble cara la descentralización y la participación ciudadana. Promoviendo la reglamentación de algunos mecanismos particularmente las audiencias públicas anuales, donde el Gobierno del municipio pone a consideración de la ciudadanía el estado de la gestión y sus proyectos más importantes.

Por último, se establece la electividad y la representación proporcional integral para la conformación del Concejo municipal.

En la actualidad existen 125 municipios en Uruguay (ver figura 1) (López, 2019; Freigedo y Marzuca, 2024), al momento de creación de la ley se exigía una dimensión de por los menos más de 2000 habitantes. En etapa posterior se flexibilizan las condiciones, dotando al Gobierno Departamental de la iniciativa principal para su promoción, aunque también se propone la iniciativa popular como instrumento de creación municipal.

Figura 1.

Municipios del Uruguay



Fuente: OPP Uruguay

Para la delimitación de la jurisdicción municipal se han empleado distintos métodos, siguiendo dentro de lo posible y en principio la división realizada por la Corte electoral de las series. Además se han tomado otros criterios como la ubicación geográfica, la conectividad del territorio con la localidad sede, el sentido de pertenencia de la población a determinada zona y la acumulación previa de acciones colectivas (Oroño, 2010). Además para constituir un municipio se requerirá la iniciativa del Intendente y la aprobación de la Junta Departamental.

La elección de los alcaldes y concejales es simultánea a la elección del Intendente en hoja separada para las autoridades municipales, pero alineadas en un mismo lema, especificándose las series que corresponden al municipio.

En cuanto al funcionamiento, se establece que las decisiones se tomarán por mayoría simple del Concejo quedando los aspectos ejecutivos en manos del Alcalde o Alcaldesa y contando este con el doble voto en caso de empate de votos. Los recursos administrativos de los asuntos municipales serán de reposición ante el Concejo y luego el de apelación ante el Intendente Departamental aplicándose todos los artículos constitucionales en ese sentido.

En cuanto a las competencias (García-Pallares, 2012) los Concejos son ordenadores de gastos secundarios dentro de las disposiciones municipales previstas en el Presupuesto Departamental, el Alcalde será el ordenador de los pagos correspondientes.

Los municipios tienen además la potestad disciplinaria sobre su personal dentro del marco del estatuto del funcionario y estará en manos del Alcalde la conducción operativa de los funcionarios.

Los municipios deberán rendir cuentas anualmente ante el Intendente de los gastos e inversiones del municipio. Además, deberán informar a los vecinos del municipio en una Audiencia Pública de las actuaciones del municipio en el último año en el marco de los compromisos de gestión asumidos con la intendencia y demás organismos públicos, especialmente la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

A su vez el Concejo controlará la gestión del Alcalde y por otro lado el Intendente controlará la gestión municipal en su conjunto como también la Junta Departamental y por además en función del TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado), el Tribunal de Cuentas.

Los municipios deberán ejercer la iniciativa para fomentar la participación social de los vecinos, se mencionaron las Audiencias Públicas, con el objetivo de informar sobre la gestión del municipio, pero hay otras formas de participación ciudadana como la iniciativa para crear otros municipios (el 15% de los ciudadanos inscriptos en un territorio podrán hacerlo).

Otro instituto es la propuesta vecinal a nivel municipal sobre asuntos municipales que se presentará ante el Municipio y en caso de tratarse en los 60 días siguientes

podrá presentarse ante la Junta departamental que tendrá 90 días para tratarlo de no ocurrir será considerado denegatoria.

Los recursos financieros más importantes del Municipio serán los aprobados por la Junta departamental en el Presupuesto quinquenal de la Intendencia. Los recursos humanos del Municipio tendrán dependencia operativa del propio Municipio, la carrera funcional y el recurso de apelación quedan en manos del Gobierno Departamental. Además del presupuesto departamental podrán, los municipios, tener recursos financieros a través de: tesoros locales con aportaciones voluntarias de los vecinos, retornos por mayor valor inmobiliario, convenios vecinales, contrapartidas empresariales, actividades productivas municipales, tasas, tarifas y precios, el FIGM, convenios con organismos estatales sectoriales, centros cívicos, cooperación internacional, aunque de jurisdicción departamental, pero también podrá tratarse de materia municipal los Fondos del 298 y del 214 de la Constitución previstos en el Presupuesto Nacional.

Paula Ferla y Julián González (2019) analizan la realidad de los municipios hasta ese momento. Comienzan definiendo la descentralización como elemento de transferencia de recursos y poder a los territorios. Asimismo el necesario correlato de desarrollo de una democracia participativa a ese nivel parece necesario y loable. Todo ello en un proceso gradual que corresponde observar.

El otro componente conceptual es la gobernanza a nivel territorial y multinivel, es decir en el ámbito municipal se da la expresión de un sinnúmero de elementos, del Estado, la ciudadanía y de los privados lo que promueve para una mejor eficacia y eficiencia la coordinación a nivel territorial.

La gobernanza juega en el ámbito del municipio colocándolo como actor principal principalmente coordinando con los actores públicos y privados del territorio. Allí tiene dos papeles fundamentales por un lado el de efectivamente colocarse como componente de incidencia efectiva a nivel estatal y por otro el mismo rol conceptual del municipio a nivel del Estado (Duarte, 2018).

Recogen los autores los componentes normativos que sostienen la organización municipal, las leyes 18567, 18644, 18653, 18659, 18665 y 19272. Hoy hay dos proyectos en discusión a nivel del Parlamento uruguayo carpetas 3204 y 3366, repartido 1036 (Ferla y González, 2019). Esto indica una necesaria evolución de la organización municipal y sus competencias necesariamente cambiante en función de la experiencia. Sin duda también, afirman los autores, en el largo plazo habrá que modificar la Ley Orgánica Municipal de 1935 y la propia Constitución Nacional principalmente con el objetivo de promover una mayor autonomía a nivel municipal y lograr una reforma integral.

Debemos destacar que al momento de la creación de los municipios, no todas las Intendencias fueron proclives a su promoción, sino que hubieron departamentos

como Montevideo, Canelones y Maldonado, ahora también Cerro Largo se está completando todo el territorio y otros apenas 2 o 3 municipios en la totalidad del ámbito departamental (López, 2019).

Por otro lado, las diferencias entre las poblaciones municipales de grandes dimensiones en la capital más de 200.000 habitantes y otros de poco más de 200 en Cerro Largo.

También hay heterogeneidades en la concepción del municipio como entidad, con diferentes responsabilidades y recursos en distintos departamentos, estando esto ligado a la política concreta de cada Intendente. Esto se ve en las funciones que cumplen los municipios: desde alumbrado, calles y limpieza hasta desarrollo local pero todos con énfasis distintos.

Los intendentes tienen la llave para generar más municipios, como también para irlos dotando de competencias cada vez mayores y más complejas con los recursos correspondientes. (Caldarello, A. y Puig, G., 2024) Si bien es cierto el nivel central, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), luego de creado el municipio es fundamental derivando recursos hacia los municipios fortaleciendo a los mismos en distintas materias, especialmente la adquisición de equipamiento vial como la concreción de proyectos de desarrollo local. (Freigedo, Carneiro y Fuentes, 2024).

En este sentido, hay un primer grupo de mayor desarrollo que conforman los municipios de Montevideo donde los antecedentes son claves para su actual estado de desarrollo, en el mismo nivel se ubican aquellos municipios creados por la mutación de las Juntas Locales Autónomas Electivas previas. Estos cuentan con cierta densidad poblacional diferencial, con recursos administrativos y de equipamiento como también de organización compleja que los dotan de autonomía de gestión para su desarrollo. En ambos casos tienen antecedentes de participación y elecciones que permiten catalogarlos como de mayor cultura cívica a nivel territorial.

Desde otra mirada se pueden encontrar diferencias entre los municipios creados en el 2009 y los de segunda generación, en cuanto la debilidad del desarrollo de cada uno, sin duda esto es influyente a la hora de valorar su consolidación en el territorio, donde estos últimos aparecen como más precarios y con falta de experiencia en la gestión de gobierno.

Más adelante los autores (Ferla y González, 2019) analizan la perspectiva de los actores en el terreno. La presencia de autoridades locales permite amplificar su voz, que se conozcan las necesidades de los vecinos que antes pasaban desapercibidas, frente al Gobierno Departamental y ante la opinión pública a través del Plenario de Municipios.

“Desde 2013 existe el Plenario de Municipios del Uruguay, que representa a todos los municipios del país. Está integrado por los/las alcaldes/as. Las actividades del Plenario se financian a partir de una cuota que destina cada gobierno municipal dentro de lo que reciben por concepto de transferencias del FIGM. Otra particularidad de esta organización es que se crea dentro del Congreso de Intendentes, que como se mencionó, es el ámbito que nuclea a los Ejecutivos de los GD.” (Freigedo y Marzuca, 2024)

Dicen intervenir en distintas áreas de la función departamental: espacios verdes, poda, limpieza, programas y eventos culturales y asuntos sociales y deportivos. En otra escala también se ocupan de: pavimentación de calles, recolección de la basura, alumbrado, necrópolis, pluviales, emisión de partidas de defunción y de nacimiento. En una buena proporción los Alcaldes y Alcaldesas consideran que la descentralización del poder es buena para los municipios. En cuanto, dicen los autores citados, (Ferla y Gonzalez, 2019) al funcionamiento del Municipio consideran que es bueno o muy bueno. Reclaman más recursos tanto financieros como humanos y de equipamiento para cumplir de mejor manera su función. También hay acuerdo tanto a nivel departamental como municipal de que falta madurez organizacional en los municipios, mayor fortaleza en la capacidad de gestión que posibilite mayor transferencia de recursos para ellos.

Sobre las relaciones con Gobierno Departamental se reclama mayor claridad en las competencias entre uno y otro ámbito. Estando en el debe la construcción de un *municipio relacional* que articule los distintos niveles de gobierno y a los distintos actores del territorio.

Sobre temas de la agenda: “la estructura del Concejo Municipal, la remuneración del cargo de concejal, el avance del proceso de municipalización y habilitación o no del voto cruzado.” (Ferla y Gonzalez, 2019; 113). Como reflexiones, los autores visualizan a los municipios como amortiguadores entre las demandas locales y los niveles superiores del Estado. Llegan recursos y resuelven demandas concretas de los vecinos.

“Esta situación, y la dependencia en termino de responsabilidades de gestión son sin dudas un problema fundamental en el proceso. De hecho, una encuesta realizada a actores políticos nacionales, departamentales y municipales (Selios Y Ruiz Díaz, 2018) da cuenta de la necesidad de transferir mayores responsabilidades de gestión. En este sentido, más del 86% de los encuestados manifestó estar de acuerdo con que los GD transfieran más responsabilidades a los municipios. Tan solo el 8% de los líderes está en contra” (Freigedo y Marzuca, 2024: 18).

3. Metodología de investigación aplicada

El estudio es de carácter cualitativo y tiene objetivos descriptivos de la realidad municipal y las relaciones en que se ven insertos. La selección de casos entrevistados respondió a criterios intencionales buscando de incluir municipios de todos los tipos en función de sus antecedentes históricos: aquellos que tuvieron Juntas Locales Autónomas Electivas, los de Montevideo con los Centros Comunales Zonales, los que tuvieron Juntas Locales Autónomas designadas, las Juntas Locales designadas y los que no tuvieron nada o sea son iniciados desde 0; hombres y mujeres (4 mujeres y 9 hombres). Se realizaron 13 entrevistas a Alcaldes y Alcaldesas. A todos se les aplicaron entrevistas cualitativas algunas de ellas virtuales y otras presenciales en base a una pauta prediseñada. Se pactó el anonimato para todos los entrevistados.

4. Resultados: Las percepciones de los Alcaldes y las Alcaldesas

Si bien, como se ha dicho, este trabajo no pretende ser evaluatorio de la marcha de los municipios si aportará las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas acerca de sus ventajas y dificultades en el camino a mejor desarrollo de los mismos.

4.1. Sobre descentralización y la marcha del proceso

Lo que se hace evidente de las entrevistas es la heterogeneidad de los diferentes municipios del país, aunque todos ellos coinciden en reclamar mayor descentralización estén donde estén. Si hay diferencias con respecto a las competencias que tienen ahora por su situación, los grandes, que antes fueron Juntas Locales Autónomas Electivas y los de Montevideo que tuvieron el antecedente de los Centros Comunales Zonales, ambos están en una posición más privilegiada, incluso varios de ellos pueden recaudar y ejecutar autónomamente lo que los coloca en una situación descentralizada de privilegio.

El otro elemento central son los vecinos, que permanentemente concurren a los municipios para solucionar trámites y solicitudes con otros niveles del Gobierno, como entes públicos además de lo que puedan tener con la Intendencia.

Las dificultades emanadas de la falta de control sobre el personal, especialmente en la selección, es otra de las reclamaciones de los Alcaldes y Alcaldesas y sobre todo la no jerarquización del ente municipal de parte del/la Intendente. Esto es una constante en las reclamaciones de los encargados de la gestión municipal, mayor autonomía de gestión y la personería jurídica que más adelante veremos con más detalle.

“La descentralización de los municipios es un tema muy complejo, el tema acá es que el Intendente no cree en la descentralización, al igual que el periodo anterior, entonces básicamente no marcha. Ahora lo que nos pasa es que “nos dan el dinero, pero no el personal”, entonces no avanzamos del todo. Hay una especie de “ninguneo” al Municipio, a no darle el reconocimiento y la autonomía que deberíamos tener.” Alcalde o Alcaldesa.

Todos consideran que la municipalización es un avance, pero se entiende que estamos en una primera etapa, que hay que profundizar más, no hay reivindicaciones extremistas sobre su situación pero si una conciencia clara de lo que se pretende.

La realidad de la cohabitación muchas veces va en desmedro del desarrollo del Municipio se visualiza una situación de conflicto y no de cooperación si bien es cierto no siempre es así sino que hay casos cuando el Intendente es proclive a la descentralización que las cosas funcionan mejor.

Las relaciones que tienen algunos municipios con el Intendente/a no son lo fluidas que requiere el desarrollo municipal, ni tampoco cumple con las expectativas que tienen las autoridades del municipio. Por otro lado las reivindicaciones si bien son mayoritarias no resultan unánimes debido justamente a la diversidad de situaciones que viven los distintos municipios. Por tamaño, por riqueza, por población, por historia etc. las diferencias son notorias.

4.2. Dificultades y ventajas del territorio

Las características que demuestran la heterogeneidad de los municipios que describen territorios rurales con atracciones turísticas y con mucha producción y otros completamente urbanos como los de Montevideo o San José. Donde hay poblaciones deprimidas como aquellos donde no las hay. Municipios con problemáticas endémicas como asentamientos y otros con excesiva caminería rural que no pueden mantener.

“Ventajas: Diálogo, participación, intercambio de ideas, obviamente no tengo todas las necesidades satisfechas, una de las cosas es que falta personal, somos un municipio grande, somos una ciudad grande con 20 barrios y fuera de eso tenemos tres zonas rurales. (...) No tenemos maquinaria, una de las iniciativas que tomo este municipio cuando asumí fue comprar una retro, tractor, motoniveladora, porque no teníamos y camioncitos chicos, dos camioncitos utilitarios, de manera para tener herramientas porque no teníamos. Después la Intendencia compró maquinaria y nos dio otra retro, otro motoniveladora, otro tractor, otro camioncito utilitario ¿me entendés? también rodillos que no teníamos, es una ciudad muy grande todo el entorno, nosotros tenemos 600 km de cunetas para mantener e imagínate que es imposible poderlas mantener todas, tenemos 300 y pico kilómetros de caminería de balasto, imposible para mantener, para colmo estamos entre Dos Ríos, Rio de la Plata y Santa Lucia,

entonces tenemos suelo blando, entonces las lluvias como de estos días, te destrozan las calles por más que vos las tengas lo mejor posible, tenés que vivir continuamente manteniéndolas.” Alcalde o Alcaldesa.

Se visualiza la falta de recursos para la gestión teniendo en cuenta la dimensión y la complejidad del municipio, aspecto que se considera clave para llevar a buen puerto los objetivos trazados anualmente (Plan Operativo Anual).

4.3. Impacto del municipio como actor político local

La capacidad de innovación en los territorios también se vuelve limitada por las carencias que tienen los municipios, las restricciones de equipamiento y mano de obra, sumado a que en casos la dimensión del municipio es excesiva para los recursos que cuentan. De todas formas el énfasis está puesto en las obras que se van haciendo, menos en el capital humano y menos en la generación de recursos basados en la participación ciudadana.

“Uno de los problemas más grandes que tenemos en la ciudad es la basura, no damos abasto, tenemos recolección, dos veces por semana, tenemos además el camión retro para levantar basurales, no damos abasto” Alcalde o Alcaldesa.

Emerge el tema de la basura como problema, principalmente en los municipios cercanos a la capital donde la cultura de la producción de basura es similar a la de la capital siendo que allí la basura la recoge la Intendencia.

“Sería como lo veo yo, el tema más endeble, que tenemos un gran presupuesto, una gran inversión, en camiones, retro, personal haciendo eso continuamente en los 20 barrios de la ciudad, y sin embargo vos lo terminas de hacer y es como que no hubieses hecho nada, (...)” Alcalde o Alcaldesa.

El énfasis de los municipios es el cumplimiento del ABC (alumbrado, basura y calles), pero allí es cuando ven sus debilidades mayores más allá de la gestión y el esfuerzo puesto en ella.

También se interpreta el papel de actor de cercanías que asume el municipio con su gente, es el primer bastión del Estado y allí concurren los vecinos cuando hay problemas independientemente de que sea en concreto, por todo van al municipio.

“Yo creo que es cercanía. Quizás cuanto más descentralizamos, más poder podemos generar en las zonas, o sea más podemos distribuir poder en el interior, quizás se puede generar parte de cosas que no están buenas que es un caudillismo en algunos lugares, en algunos municipios, que no sería lo ideal,

pero yo creo que la descentralización a veces es de nuestra culpa. (...)” Alcalde o Alcaldesa.

También se visualiza el funcionamiento perverso en las relaciones con la Intendencia, no resulta del todo claro hacia dónde van los recursos otorgados y cuáles son las competencias de los municipios, aparece una desconfianza producida por las diferencias con la Intendencia, se desconfía de la letra chica, de la maniobra concreta. Esto sumado a los problemas de la burocracia municipal dan un panorama que agrega incertidumbre a la gestión municipal, siendo que es la que lleva todos los reclamos vecinales.

El problema de la intermediación de los fondos que vienen para el municipio del Gobierno Nacional no está resuelto de manera adecuada, a los ojos de los Alcaldes y Alcaldesas, siempre aparece una caja negra que impide fluidez y certeza en la llegada de esos fondos, si bien es cierto se ha avanzado en su mecanismo de gestión la falta de transparencia está presente aunque no en todos los municipios pero una buena parte de ellos.

4.4. Funcionamiento y toma de decisiones

La regla que se visualiza para el funcionamiento del Concejo municipal, es la producción a corto y mediano plazo de un funcionamiento por unanimidad lo que favorece a la construcción democrática del gobierno local. Facilita la concreción de mejoras para el territorio y su perdurabilidad. Impacta poco la diversidad político partidaria en la conformación del municipio, sino que priman los intereses de la comunidad lo que resulta muy elogiabile. Esto deja como conclusión que quizás los gobiernos locales sean menos conflictivos a la hora de hacer prevalecer las posiciones partidarios para priorizar, en esta disyuntiva, el interés de los vecinos.

“El Concejo se integra por tres concejales del PN y dos del FA. Funcionamos muy bien, sesionamos semanalmente porque sobre todo tenemos temas administrativos que resolver, pasan muchos expedientes, licitaciones, cosas sobre todo de este tipo. Te diría que casi la totalidad de las resoluciones se han tomado por unanimidad, acá prima lo que le sirve al vecino, lo que resulta para el barrio y no tanto la posición política, acá no vemos las rispideces que se ven a nivel legislativo” Alcalde o Alcaldesa.

Uno de los hallazgos de este trabajo, es como están resolviendo los asuntos los municipios y allí queda en evidencia la unanimidad como mecanismo generalizado de toma de decisiones. También es cierto que cuando se presentan desavenencias el respeto por las minorías también es una regla elogiabile y de buena práctica en el funcionamiento municipal.

4.5. Relaciones multinivel con la Intendencias

Este es quizás uno de los talones de Aquiles de la política de descentralización territorial, si bien todo queda en manos del Intendente mucho se ha hecho desde el Gobierno Central, particularmente, en cuanto a la política de distribución de partidas directamente a los municipios, especialmente el FIGM y el FDI. Si bien todo pasa por la Intendencia, el tema de la ejecución de los fondos al final llega a los municipios, no sin dificultades.

“En nuestro caso la Intendencia no cuenta con Dirección de Descentralización, lo sacaron del presupuesto. Nosotros tenemos vínculo directo con el Intendente, pero tenemos vínculo directo y permanente con el Director de Hacienda que es el que es lo mejor que tiene la Intendencia. Tiene buena gente la Intendencia de ..., pero para nosotros este es la columna vertebral, porque de ahí sale la autorización o no de lo que queremos comprar o adquirir. Con el Intendente tenemos una relación personal y política, en eso bien. Lo que tenemos es ese cuellito de botella, que cuando necesitamos comprar algo nos cuesta. (...) En el tema de obras nos vinculamos con el ingeniero Después tenemos trabajo con las diferentes direcciones de la Intendencia de ... y los directores vienen asiduamente a ..., cuando los requerimos ellos están acá” Alcalde o Alcaldesa.

En muchos casos, como afirma el entrevistado/a, la propia Intendencia no tiene la organización necesaria para solventar el proceso de descentralización territorial, faltan direcciones, falta dedicación, falta voluntad política para desarrollar los municipios. Avanzar en un modelo descentralizador de una estructura tecno administrativa básica que dé respuesta al funcionamiento municipal con personería jurídica parece ser lo recomendable en este caso.

“Nosotros somos el único departamento del país que tiene una Federación de Alcaldes, que nos nuclea a todos los alcaldes, somos 15 en ..., una vez al mes nos reunimos en la mañana el segundo martes de cada mes, nos contamos nuestra vivencias, nuestras realidades, dificultades, y siempre a mediodía recibimos al Intendente (...)” Alcalde o Alcaldesa.

En la diversidad de realidades aparecen iniciativas elogiadas y a estudiar, por ejemplo la Federación de alcaldes en algún departamento, parece razonable que se implemente un órgano colectivo de funcionamiento periódico que tenga presente la realidad de los municipios en el departamento, que permita promover las cuestiones de ejecución de los fondos, solicitudes a la Intendencia de maquinaria o personal entre otras cosas. Dentro de la variedad de órganos colectivos que aparecen innovando la gestión territorial parece ser que un organismo de funcionamiento semestral que reúna a todos los municipios del departamento, es un mecanismo

interesante para fortalecer y dar visibilidad a las problemáticas que estos enfrentan en su día a día y sobre todo la vinculación con la Intendencia.

Las limitaciones estructurales de la organización departamental se refuerzan cuando el Intendente/a no acompaña el desarrollo territorial de los municipios, cuando aparece la cohabitación política. Esto agrava aún más las limitaciones y debilidades de los municipios. Se produce lo que llamamos centralización departamental impidiendo el fortalecimiento de los municipios como órganos de cercanía. La dependencia del perfil del Intendente/a sin proponer una salida estructural a este problema limita y obstruye las posibilidades del municipio.

"La intendencia no tiene cabeza descentralizadora", así le digo yo. Entonces hay tensiones con los municipios, al menos con el de ..., creo que con los demás no es así. "se tiene miedo a que el alcalde los supere", eso es lo que pasa, entonces no sueltan y quieren controlar todo, trancar. Los otros dos alcaldes son de la línea del Intendente, entonces entre ellos fluye todo mejor. Yo no me llevo mal con nadie, pero hay que reconocer que nos trancan todo. Pero con algunos directores trabajamos mejor, pero otros responden directamente a líneas que les marca el Intendente, y ahí se complica" Alcalde o Alcaldesa.

4.6. Relaciones multinivel con los organismos del gobierno central

Se les preguntó a los Alcaldes y Alcaldesas entrevistados por la relación con otros órganos de gobierno y otros entes centrales del país.

"El vínculo normal de buen vecino, hemos colaborado, a veces ellos necesitan algo de nosotros y nosotros de ellos, es recíproca la ayuda."

"Nosotros por tema partidario con los 4 alcaldes del departamento nos llevamos muy bien, siempre estamos consultando, con una relación fluida tratando de hacer una gestión a nivel nacional en conjunto como para darle un poco más de fuerza, con el alcalde de ... que es del ..., también muy buena relación, conversamos mucho, y con la Alcaldesa de ... la verdad que muy poco, medio cerrada. no se involucra mucho, cuando hacemos reunión no va, la he visto pocas veces nomás. Estas reuniones las convocamos nosotros, vamos rotando el lugar, también teníamos reuniones de coordinación que esa las convocaba Intendencia con los distintos directores para ajustar cosas, coordinación de obras y otras cosas. Con las direcciones que más nos vinculamos es con Obras, Hacienda, Descentralización, Servicios Públicos, Recolección, pero más bien todo depende de obras" Alcalde o Alcaldesa.

Si bien no es dentro del ámbito de lo cotidiano como resultan las relaciones con el Intendente/a, parecen tener mejor calificación los acuerdos con otros organismos del Gobierno Central. Tanto en obras como en proyectos concretos.

Hay que destacar en estas relaciones la tarea del Plenario de municipios, esta es central y dota a los municipios de herramientas para el relacionamiento institucional de los mismos con otros organismos, de forma contundente visibilizando sus realidades y problemas, como también aportando soluciones generales.

La existencia del Plenario, el cual está logrando visibilizar la realidad de los municipios y facilita las relaciones con otros organismos nacionales e internacionales, los entrevistados valoran mucho esta posibilidad. Los municipios a través del Plenario, tienen relaciones establecidas con los organismos centrales como UTE, OSE y los Ministerios particularmente Transporte e Interior.

Las relaciones con los Ministerios tienen diferentes colores habiéndolas fluidas y en otros casos no, la pertinencia de los asuntos parece ser la regla, aunque depende también de la política del Ministerio de turno. OPP, tiene por su rol, protagonismo y algunos ministerios si bien declaran sus buenas intenciones, no logran salir de su modorra respecto a sus acciones en el interior profundo.

“Existen algunas dificultades mínimas que se subsanan con una buena charla con cualquiera de los ministros. Si bien tenemos una Directora Nacional de Descentralización que es ..., en realidad cada uno tenemos un contacto diferente con cada Ministerio. OSE es una recurrencia en el país que es la dificultad máxima en todo el país, nosotros también la tenemos, la hemos tratado de aggiornar y la hemos mejorado muchísimo” Alcalde o Alcaldesa.

4.7. Valoración de la normativa

Las reivindicaciones respecto a la normativa se reduce casi en su totalidad a la personería jurídica y al voto cruzado, esto implica poder votar un lema a lo departamental y otro a lo municipal. Particularmente, en el primer caso no es homogénea la solución que se plantea, pudiendo en casos ser de forma gradual requiriendo a veces poseer algunas capacidades y otras veces no. Reivindican personería para poder convenir con otros organismos, personería jurídica para administrar sus propios fondos, y para manejar su personal, pero no lo ven como un corte con la Intendencia, sino para contar con herramientas para gestionar mejor y evadir los obstáculos que hoy se les plantean, facilitando de esa forma el funcionamiento municipal. El municipio como organismo de cercanías tiene que contar con los recursos necesarios para resolver los problemas de sus vecinos, sino se convierte en un paño de lágrimas sin sentido y la mayor autonomía se visualiza como solución para ello.

“Mira, desde el Plenario de Municipios se viene debatiendo bastante sobre la posibilidad de tener personería jurídica, para que alcancemos más autonomía. Yo creo que eso es importante, al menos para algunos, pero creo que lo fundamental es que queden claras las competencias municipales, y que eso

no quede a criterio y la voluntad del Intendente o de las Intendencias. A nosotros nos pasa que nos dicen “ahora les damos barrido”, “ahora les damos cementerio”, pero eso no funciona así, no debe de ser a criterio, desde ahí nos manejan como ellos quieren.” Alcalde o Alcaldesa.

Se denota la debilidad en cuanto a la asunción de responsabilidades de los municipios a la hora de tomar nuevas atribuciones sin acompañamiento de recursos, este elemento es central y exige la presencia de mayores poderes en los municipios. Mas competencias más poderes.

“Es complicado, porque si vos le pedís personería jurídica a un municipio, tenés que tener escribano, abogado, hay municipios que los podemos tener, nosotros acá tenemos arquitecto, tenés toda una infraestructura, pero a un Municipio chico si vos le pedís personería jurídica pero no le das las herramientas, terminamos haciendo lo mismo que a nivel nacional, que está divinas las leyes pero después no se aplican, entonces como que tienen que ir medio de la mano y es medio complejo ese tema. Para mi tendría que dividirse entre los municipios de tanta población para arriba, puedan tener personería jurídica, mayor autonomía, lo que si tienen que tener claro la ley es lo que le corresponde al Municipio: iluminación, calle, etc.” Alcalde o Alcaldesa.

Se hacen visibles las diferencias de dimensión entre los municipios a nivel país, aquellos que cuentan con infraestructura, equipos, personal técnico y no técnico. Elementos que hay que colocar en la balanza a la hora del análisis más profundo. Por otro lado, cuando los territorios son lejanos se vuelve ineficiente el traslado de maquinaria y personal ya que la jornada se acorta y los viáticos aumentan, parece más lógico colocar equipos descentralizados que cumplan funciones en los propios territorios.

Obviamente que la adquisición de mayor autonomía implica mayor estructura de personal, especialmente técnica jurídica y contable, en este caso hay que agudizar la imaginación para dotar a los municipios de esa estructura, sin que signifique un costo excesivo para el sistema. Hay algunos ejemplos dentro de los propios municipios que pueden ayudar, especialmente aquellos que tienen como antecedentes las Juntas Locales Autónomas (Río Branco, San Carlos, Bella Unión).

“Estamos convencidos que lo que beneficiaría a los municipios es la personería jurídica. La falta de personería jurídica es una traba que tenemos dentro de los municipios, donde nosotros para hacer cualquier convenio o acuerdo necesitamos de la firma del Intendente. Hoy nosotros tenemos buena consonancia con el Intendente, pero me pasó en el pasado que no tenía consonancia con la Intendencia y me mataban. Ahora hay dos proyectos de Ley en el parlamento, hay uno de Botana y otro de Osorio. el de Botana habla de la personería jurídica, no una personería total, el me manifiesta que no la podemos hacer total, hay que hacerla parcial para ir haciéndola de a poco,

porque siempre surge lo mismo, el temor del que está en la capital, el temor de que el alcalde crezca mucho y le haga carrera política en el departamento”. Alcalde o Alcaldesa.

De las entrevistas surgen varias cosas, la necesidad reiterada de la personería jurídica como solución y el juego político ineludible entre los actores del departamento. Sin duda está en juego la cuestión de la posible competencia política entre Intendente y Alcaldes. No es de raro pensar que pueden haber casos donde esta competencia se de con fuerza e incida en las relaciones multinivel.

El diseño de la municipalización es otra debilidad del modelo, la Ley propone criterios: la división realizada por la Corte electoral de las series y otros criterios como la ubicación geográfica, la conectividad del territorio con la localidad sede, el sentido de pertenencia de la población a determinada zona y la acumulación previa de acciones colectivas, pero la iniciativa siempre pasa por el Intendente/a y ello obstaculiza la creación de nuevos municipios.

La personería jurídica se plantea como solución a varios problemas de funcionamiento, especialmente la distribución de fondos y su gestión. Hay que recordar que en otros ordenamientos como en España, la personería está presente y forma parte del ordenamiento jurídico municipal.

Por otro lado el voto cruzado, es otra reivindicación de los Alcaldes/esas la posibilidad de mejorar el acceso de la gente a una votación que refleje más sus opiniones y no quedar atados al esquema de la intendencia.

“A ... por todo lo que tiene, lo único que le falta es convenir directo con todos los Ministerios. Hasta hace un tiempo la seguridad de que queríamos tener la personería Jurídica, hoy deberíamos decir que la Personería Jurídica debería tener unos escalones y tener una personería jurídica que nos permita hacer algo, pero no el 100% porque es más peligrosa que las facilidades que les pueda dar a los municipios. (...)” Alcalde o Alcaldesa.

Atendiendo a la letra chica aparecen las dudas, los entrevistados no ven con claridad como sería el funcionamiento con la personería jurídica, siempre el escollo del Intendente parece estar presente, sin duda que habrá que delimitar muy bien las actuaciones de cada uno de los comprometidos en la propuesta para no dejar posibilidades de desintegración territorial y asumir riesgos que puedan surgir en materia financiera. La potestad de realizar convenios nacionales e internacionales y posibilidades de asumir deudas son todas cuestiones que habrá que estudiar y reglamentar.

En síntesis, el proceso descentralizador está en marcha y cuenta con mayor desarrollo, pero desde una perspectiva diferente con ruidos con las intendencias, promovido a veces por los demás niveles de gobierno central. Con reclamaciones sobre la normativa actual y reivindicaciones concretas sobre la autonomía y sobre

nuevas potestades y fortalecimiento que merece la pena analizarlas con más detalles en otros apartados.

5. Discusión de los resultados

A la luz de las dos teorías mencionadas en el marco teórico (Ruiz Díaz, 2018) aquella más neoliberal y la otra más desarrollista la opción que tomamos es esta última promoviendo en todos los casos mayor autonomía, que implica recursos para el crecimiento de los gobiernos municipales como también el desarrollo de capacidades locales, que imaginen y ejecuten la consolidación del tercer nivel de gobierno.

En ese sentido es que enfocaremos este proceso de discusión dejando de lado los procesos de ajustes que conlleva el modelo neoliberal que descentraliza pero no distribuye los recursos necesarios para fortalecer esos procesos. (Caldarello y Puig, 2024).

Las relaciones multinivel son una clave para profundizar o no el proceso descentralizador, (Borja 2002) especialmente el vínculo con la Intendencia que aparece como obstáculo para el desarrollo de los municipios. No así las relaciones con el Gobierno central que si bien son relativamente débiles por la distancia aparecen con logros interesantes en especial en lo que hace a ejecución de obras de infraestructura, estas se ejecutan a través del FIGM y desde el Gobierno Central.

“Una innovación importante en términos de transferencias subnacionales, está asociada al FIGM y remite a la forma en que se gestionan los desembolsos. Este Fondo, casi por completo, desde 2015 condiciona su ejecución a que cada municipio defina, mediante instrumentos de planificación, el destino de los recursos. Las reglamentaciones del Fondo, como se dijo, han tenido dos versiones, pero la lógica de ejecución planificada y sistemática se mantiene en ambos periodos. Uno de los principales desafíos del FIGM es favorecer una mayor autonomía financiera de los municipios respecto a los GD” (Freigedo y Marzuca, 2024: 20).

El nudo de las relaciones con la Intendencia suele ser desatado cuando el Intendente tiene vocación municipalista pero en casi todos los casos a la luz de las entrevistas son dificultosos y poco transparentes (Ferla, y Gonzalez, 2019). La opacidad de las gestiones ante las Intendencias incomoda a los Alcaldes y Alcaldesas inhibiendo concretar sus objetivos y dando cabida a reivindicaciones legales ausentes que regulen ese vínculo y de esa manera se pueda potenciar el fortalecimiento de los municipios. Es así que reivindican la implementación de normas más descentralizadoras que incrementen los recursos como también las potestades de los municipios dando mayores oportunidades al desarrollo local y promoviendo mayores vínculos con organismos tanto nacionales como internacionales. (Freigedo y Mazurca, 2024)

Asimismo, tal como lo informa la Dra. Ruocco (2023) otorgar la personería es posible pero complejo, por tanto sus distintas aristas deben ser contempladas pudiendo organizarse un sistema jurídico que contenga distintas facetas de la descentralización y contemplando la heterogeneidad de realidades municipales que hay en el Uruguay.

6. Conclusiones

Una primera conclusión, es que salvo raras excepciones el desarrollo y funcionamiento de los municipios en Uruguay está determinado por sus antecedentes institucionales cuando los hubieron y con que capacidades contaban con anterioridad a su creación. Juntas Locales Autónomas Electivas, Juntas Locales Autónomas designadas por el Intendente/a Juntas Locales, Centros Comunales Zonales y sin antecedentes.

La marcha del municipio también depende de los recursos con que cuentan que se han venido incrementando poco a poco, pero no alcanza para cubrir sus necesidades particularmente los recursos humanos, son escasos y no específicos para la función requerida.

El FIGM y el FDI parecen ser los instrumentos financieros más adecuados a la realidad municipal pero se encuentran con problemas de gestión principalmente los vínculos con la Intendencia, tortuosos y lentos.

De las relaciones multinivel con los entes centrales es dispar su vinculación y depende mucho más del ente centralizado que del propio municipio, si bien es cierto la disposición es total de parte de estos, particularmente en vivienda como en saneamiento.

Sobre las relaciones con la Intendencia es heterogénea en los distintos municipios, la dificultad principal es no tener mecanismo de gestión apropiadas a la realidad municipal, cada Intendencia la tramita de forma diferente y con referentes también diferentes, los Alcaldes y Alcaldesas se desgastan, transitando de repartición en repartición y gestionando cada uno de sus asuntos en divisiones diferentes. Cosa aparte son las zonas no municipalizadas que cuentan con escasa presencia para el ordenamiento departamental, salvo raras excepciones.

Si bien este trabajo no pretende ser una evaluación de la marcha de los municipios, si aporta las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas acerca de sus ventajas y dificultades en el camino hacia un mejor desarrollo de los mismos y de sus territorios.

Lo que se hace evidente de las entrevistas es la heterogeneidad de los diferentes municipios del país aunque todos ellos piden mayor descentralización estén donde estén. Hay diferencias con respecto a las competencias que tienen ahora por su situación,

los más desarrollados, que antes fueron Juntas Locales Autónomas Electivas y los de Montevideo que tuvieron el antecedente descentralizadores fuertes (Centros Comunales Zonales), están en una posición más privilegiada. Varios pueden recaudar y ejecutar fondos autónomamente. Luego los que tuvieron Juntas Autónomas designadas y Juntas Locales y luego los nuevos que no tienen antecedentes formales reconocidos.

El otro elemento central del modelo municipal es que los vecinos son los que permanentemente concurren a los municipios para solucionar trámites y solicitudes, incluso con otros niveles del Gobierno, como entes públicos, además de lo que puedan tener con la propia Intendencia. Es una constante en el reclamo de los encargados de la gestión municipal por mayor autonomía de gestión y también la personería jurídica. También se interpreta el papel de actor de cercanías que asume el municipio con su gente, es el primer bastión del Estado y allí concurren los vecinos cuando hay problemas independientemente de que sea su competencia o no, por todo van al municipio.

Todos los entrevistados consideran que la municipalización es un avance pero se entiende que es una primera etapa la que están que hay que profundizar más, no hay reivindicaciones extremistas sobre su situación pero si una conciencia clara de lo que se pretende.

La realidad de la cohabitación muchas veces va en desmedro del desarrollo del Municipio se visualiza una situación de conflicto y no de cooperación, si bien es cierto no siempre es así sino que hay casos cuando el Intendente es proclive a la descentralización que las cosas funcionan mejor independientemente del partido que sea.

Las relaciones que tienen algunos municipios con el Intendente no son lo fluidas que requiere el desarrollo municipal ni tampoco cumple con las expectativas que tienen las autoridades del municipio.

Los Alcaldes y Alcaldesas que participan de niveles superiores como el Plenario de Municipios, observan la importancia de la descentralización y ven la visibilidad que adquiere el tercer nivel de gobierno en ese órgano, situándose cara a cara con otros organismos tanto nacionales como internacionales, visualizan además con claridad allí, la heterogeneidad que hay entre los municipios de Uruguay.

En cuanto a la participación, en el trabajo hay indicios de que la misma provee de mayor fortaleza a los municipios si bien no se profundizó en este artículo dejando para otra instancia el análisis más concreto pormenorizado de la misma. (Robaina, N. y Minteguiaga, M., 2023)

Por último los Alcaldes y Alcaldesas reivindican para sus municipios mayor autonomía y el voto cruzado como forma de mejorar su elección en el futuro.

Referencias

- Abilleira, E. (2014). Los municipios de Montevideo: Un nuevo proceso de descentralización. En E. Abilleira & M. Bouquet (Eds.), *Políticas de descentralización y participación en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas y desafíos para el futuro* (pp. 227-252). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ansell, C. K. (2013). Pragmatism, theory, and the study of local governance: Making the case for 'meso-structure'. *Political Studies*, 61(2), 301-318.
- Borba, M. (2014). De la hegemonía al liderazgo político-partidario en Uruguay: Un caso de gobernabilidad municipal. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 33-54.
- Borja, J. (2002). Local y regional governance: Recent developments in Spain. *Local Government Studies*, 28(3), 40-58.
- Caldarello, A. y Puig, G. (2024). Gobiernos subnacionales en Uruguay: análisis del conflicto y la cooperación intergubernamental. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales (RIBRIG)* (España)
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana. *Revista de Ciencias Sociales*. Vol 25 N.º 2. Venezuela.
- Duarte, R. (2018). O processo de criação de novos municípios no Uruguai e seus efeitos sobre a representação política local. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 20(2), 190-205.
- Etcheverry, D. y Odriozola, J. M. (2016). El surgimiento de nuevos municipios en Uruguay: Causas y consecuencias. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(41), 11-24.
- Estévez, J. (2015). Política y gestión local en Uruguay: Los municipios de Canelones y Montevideo. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Ferla, P. y Gonzalez, J. (2019) La visión de los actores sobre los municipios, en *Descentralización en Uruguay propuestas para avanzar en la Agenda*, Caldarello, A. y Ferla, P. Fundación Konrad Adenauer.
- Ferla, P., González, J., Silva, L. y Suaznabar, I. (2016) *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica del Uruguay.
- Freigedo, M. y Marzuca, A. (2024). Descentralización municipal en Uruguay: un proceso reciente y gradual. *Revista Iberoamericana de Gobierno local*. Marzo 2024 Vol II.
- Freigedo, M., Carneiro, F. y Fuentes, G. (2024). Autonomía local en la gestión de las políticas públicas en el territorio del caso del gobierno central uruguayo durante los gobiernos del Frente Amplio. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*.

- García-Pallares, J.A. (2012). ¿Qué puede hacer un municipio? La evolución de las competencias municipales en Uruguay. *Revista de Derecho Local*, 25, 11-54.
- González Scandizzi, J. (2019) De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. En *Revista de la Facultad de Derecho*, (47), juldic,
- Hsier, A. M. (2017). Participación ciudadana y descentralización en la gestión municipal en Uruguay. *Revista de la Universidad de la República*, 30(1), 37-50.
- López, M. X. (2014). *La transformación de los gobiernos municipales en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Universidad de la República.
- López, S. (2019). Los municipios en el Uruguay. *Ciudad Montevideo*, 15(20), 5-11.
- Oroño, A. (2010). Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación. Fundación Friederich Ebert Stiftung.
- Rela, W. y Rela, A. (2014). Institucionalidad, gobernabilidad y descentralización en Uruguay: La creación de nuevos municipios en el departamento de Canelones. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Robaina, N. y Minteguiaga, M. (2023). “Participación ciudadana a escala municipal: prácticas, tensiones y desafíos.” En *Descentralización la agenda pendiente en Uruguay*, Caldarello, A. coordinador. Konrad Adenauer Stiftung e V. Fundación Lonrad Adenauer Oficina Uruguay.
- Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en el Uruguay. Explorando discursos e ideas. Documento de trabajo. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- Ruocco, G. (2023). Informe sobre descentralización al Plenario de Municipios del Uruguay. Inédito.
- Veneziano, A (2005). La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo. Aprendizajes y reflexiones desde los noventa. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales.

Enviado: 11 de marzo de 2024

Aceptado: 04 de diciembre de 2024

LA CUESTION INDIGENA EN RIO NEGRO, ARGENTINA. TENSIONES Y DISPUTAS ACERCA DEL ABORDAJE INTEGRAL DE LA PROBLEMÁTICA

Mirian Ruth Maldonado¹

maldonado.mirian1@gmail.com

Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina

Eliana Medvedev Luna²

elimedve@gmail.com

Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina

Este trabajo intentará analizar la Política Indigenista de la Provincia de Río Negro, Argentina, pondrá atención en el reconocimiento dado por del Estado subnacional a las Comunidades y explorará las tensiones surgidas en torno al otorgamiento de Tierras, en el marco de la Ley provincial N°279 de Tierras y Colonias y la Ley 4744 que crea la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales. Nos preguntamos si, en el territorio provincial, existe realmente un tratamiento integral de la problemática indígena, en el marco de la Reforma Constitucional de 1994 que reconoció y estableció en su articulado, la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Originarios y la Ley Nacional 23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades aborígenes. Para llevar adelante el artículo, nos basaremos en el análisis de la legislación correspondiente, la lectura de bibliografía especializada y repasaremos lo publicado en la prensa provincial.

Palabras claves: *relevamiento de tierras, relevamientos de comunidades, legislación Indígena, problemática indígena, interculturalidad*

¹ Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica de La Plata. Magister en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Estudios Políticos y Culturales, Universidad Nacional del Comahue. Docente e Investigadora en el Centro Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue.

² Licenciada en Ciencia Política, Postgrado en Marketing Político, Sistemas y Gestión Electoral y Educación mediada por tecnología digital. Doctorando en Estudios Políticos y Culturales, Universidad Nacional del Comahue. Docente Universitaria de Ciencia Política, Universidad Nacional del Comahue.

THE INDIGENOUS QUESTION IN RIO NEGRO, ARGENTINE. TENSIONS AND DISPUTES ABOUT THE COMPREHENSIVE APPROACH TO THE PROBLEM

This paper will attempt to analyse the Indigenous Policy of the Province of Río Negro, Argentine, will focus on the recognition given by the subnational State to the Communities and will explore the tensions that have arisen around the granting of lands, in the framework of the provincial Law N°279 of Lands and Settlements and Law 4744 that creates the Investigating Commission for the Survey of Rural Land Transfers. We ask ourselves whether, in the provincial territory, there really exists an integral treatment of the indigenous problem, within the framework of the Constitutional Reform of 1994, which recognised and established in its articles the ethnic and cultural pre-existence of the native people, and National Law 23.302 on Indigenous Policy and Support for Aboriginal Communities. In order to carry out the article, we will base ourselves on the analysis of the corresponding legislation, the reading of specialised bibliography and we will review what has been published in the provincial press.

Keywords: *Land survey, Community surveys, Indigenous legislation, Indigenous issues, Interculturality.*

Introducción

Desde el retorno a la Democracia, se produce en nuestro país, como sostienen Del Rio et al (2018), un avance sustancial en el intento de comprender la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, se le otorga un lugar preponderante al tema Derechos Humanos y, en este contexto, se modifica la visión etnocéntrica sobre los pueblos originarios que logran visibilización, a través de su militancia. Afirman los autores que, los trabajos académicos contribuyeron a poner en agenda las denuncias sobre genocidio y etnocidio y otros temas vinculados al maltrato hacia los pueblos originarios, logrando así que su lucha pasara a formar parte de los discursos públicos, específicamente a partir de 1992.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, “el término genocidio ha enfrentado mayores resistencias ya que involucra la agencia del Estado moderno y su definición popularizada lo vincula inevitablemente con el exterminio físico” (Del Rio et al., 2018:10).

En 1984, se sanciona y promulga la ley 23.162 que autorizaba la registración de los nombres indígenas en el registro civil. Un año más tarde se sanciona en el Gobierno del presidente Raúl Alfonsín, la cual declaró el apoyo a los aborígenes de interés nacional, reconoció la personería jurídica de las comunidades indígenas y estableció el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Lenton (2010) y Briones (2015), consideran que esta normativa de Política Indígena y Apoyo a la Comunidades aborígenes recibió tratamiento y fue sancionada, como consecuencia de la creciente presión de la militancia indígena, para que se ampliara la concepción acerca de los Derechos Humanos, se atendieran sus demandas y se reconocieran sus derechos territoriales ancestrales, de esta manera se coloca a la Argentina en sintonía con el Primer Mundo.

Por su parte, Kroff (2005) entiende que, recién en la década del '90, el Estado argentino comenzó a reconocer verdaderamente, la presencia de Pueblos Indígenas. Concretamente, fue la Reforma Constitucional de 1994 la que reconoció y estableció en su articulado, la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Originarios.³

Félix Acuto (2015) opina que, el reconocimiento dado en los tratados internacionales, a la cuestión de la identidad indígena, ha repercutido favorablemente en su tratamiento en los textos de las Reformas Constitucionales Nacionales. Compara así el tratamiento dado a la problemática, en la Constitución Argentina de 1853, en la que se señalaba que se debía pacificar a la población indígena, con la Reforma Constitucional de 1994, cuyo articulado reconoce la preexistencia de las comunidades y reglamenta su acceso a la tierra y los recursos. El autor plantea que si bien,

³ Constitución Nacional Argentina, 1994. Art. 75, inc. 17.

estas herramientas legales favorecen el reconocimiento de Derechos, todavía restan temas en los cuales el Estado debe intervenir para lograr la verdadera efectivización.

El presente trabajo tiene como objetivo esbozar la Política Indigenista en la Provincia de Río Negro, Argentina y las tensiones con el Estado Subnacional, surgidas en torno al otorgamiento de Tierras. Los objetivos específicos refieren a: describir la situación de las comunidades frente al Estado Subnacional; caracterizar la legislación implementada al pueblo tehuelche/mapuche; identificar las principales brechas entre el Estado Provincial y las comunidades de pueblos originarios respecto a la tenencia de Tierras.

La pregunta que nos guía en estas reflexiones es: ¿Existe un tratamiento integral de la población indígena en la Provincia de Río Negro?. Desde el aspecto metodológico, este trabajo se concentra en revisión de Bibliografía existente sobre el tema, La Constitución Nacional y Provincial, Legislación vigente a nivel nacional y provincial, declaraciones en medios de comunicación de integrantes de comunidades de pueblos originarios. En un primer apartado se aborda las luchas de las comunidades para ser reconocidas por el Estado Subnacional con el regreso a un Estado de Derecho. Posteriormente se analizará la legislación vigente y el tratamiento implementado por la Provincia de Río Negro con relación al tema indigenista.

1. Políticas y Organismos Indigenistas en la Provincia de Río Negro. Argentina, hacia una Ley Integral

En la actualidad en Argentina, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), reconoce oficiales: e 39 pueblos indígenas, cada uno con su historia ancestral común preexistente a la conformación del Estado, con su organización social y política, con su propio idioma, cultura e identidad; La Provincia de Río Negro, reconoce 164 comunidades que han sido relevadas por el INAI, estas se identifican y agrupan en organizaciones, como destaca Cañuqueo (2015: 18) “el carácter de comunidades fue dado por el Estado que fijó poblaciones en torno a la idea de caciques junto a sus tribus para otorgar reconocimientos”, el autor manifiesta que la noción de comunidad en esta Provincia es:

un proceso de articulación intertextual emergente de la demanda de derechos del movimiento mapuche durante la década de 1990 en Argentina, que tuvo a la “cultura” como tópico de los planteamientos políticos [...] resultado de esa disputa, el discurso mapuche que ha tenido más difusión en los últimos años es aquel promovido por la Coordinación de Organizaciones Mapuche Tayiñ Kiñegetum -Para volver a ser uno- que define al Lof como la forma de organización comunitaria mapuche “tradicional”.

Las comunidades pertenecientes al pueblo Mapuche/Tehuelche se encuentran radicadas en distintas regiones del Estado Subnacional, aunque la mayor concentración de población de los pueblos originarios se da en la llamada Línea Sur. Esta es una región que se define por zona de meseta y el trazado del ferrocarril con un recorrido de 609 kilómetros que va desde la costa atlántica hasta la cordillera en la Provincia de Río Negro, Argentina. Posee una estructura agraria que combina estancias de gran extensión y pequeñas unidades de producción, dedicadas ambas a la cría de ganado ovino y caprino.

Desde la década del 70 la Iglesia Católica desplegaba tareas de promoción en esta región, con el acompañamiento del Centro para el Desarrollo de Comunidades (CEDEC), organización conformada por misioneros católicos, se conformaron algunas cooperativas, tales como: Cooperativa Ganadera Indígena de Ingeniero Jacobacci, Cooperativa Agrícola y Ganadera de Río Chico y Cooperativa Agrícola-Ganadera Peumayen de Pichi Leufu.

Sin embargo, a partir de la “nevada grande” como la recuerdan los pobladores, producida en la región en 1984, el cooperativismo conoció su auge, la venta de sus productos a través de esta herramienta evitaba el intercambio bajo prácticas abusivas con los intermediarios como mercachifles y bolicheros (Iñigo Carrera, 2024). Este acontecimiento meteorológico puso al descubierto las condiciones de pobreza y marginalidad en las que vivían las poblaciones de esta región, entre las que se incluían un amplio número de indígenas.

El Obispado y la Pastoral Social de la Iglesia Católica se involucraron en las cuestiones concernientes a las comunidades de los pueblos originarios, con la ayuda de recursos económicos internacionales y el acompañamiento de los párrocos de la Línea Sur coordinaron la distribución de víveres, frazadas etc. En este sentido el Obispo Esteban Hesayne, levantó su voz, se enfrentó a los poderes del Estado y se constituyó como uno de los referentes principales, en la organización de las actividades para paliar la crisis económica y social que atravesaban los pobladores de la región. Inició una campaña que se denominó “una oveja para mi hermano” para el repoblamiento de las majadas perdidas por los pequeños productores. Como destaca Iñigo Carrera (2024) para llevar a cabo la campaña la Iglesia contó con el apoyo financiero de la organización católica alemana Misereor.

Se conformaron grupos de promotores coordinados por el Obispado, con el objetivo de visitar parajes e incentivar a los pobladores de integrar grupos cooperativos para potenciar el trabajo, organizarse y construir demandas ante el Estado Subnacional. Por su parte el Gobierno Provincial, a través del Ministerio de Recursos Naturales, creó un plan de Promotores Sociales para brindar asistencia técnica a los pobladores rurales.

Desde la mirada del antropólogo Vargas Inostroza (2023), en su libro “Señales de la Nevada. Procesos de (re)comunalización Mapuche en Río Negro”, la gran nevada de 1984:

puso en evidencia la fragilidad de la economía de subsistencia de gran parte de la población [...] esa desolación despertó la necesidad de organizarse y fue el disparador para la formación de comunidades mapuches en toda la provincia [...] desde su filosofía mapuche -kyme felen- ellos interpretaron la gran nevada como una convocatoria de sus ancestros para se organicen nuevamente ⁴

Tal como destacan Santiago Conti y Suzette Sánchez (2020) las Primeras Jornadas de Indianidad realizadas en Argentina en 1984, con el apoyo de asociación Permanente de Derechos Humanos (APDH), rescatan la categoría india; en este sentido Padín (2019) retoma una declaración de un representante del Consejo Indio de Sud América (CISA) a medios nacionales en el marco de dichas Jornadas

“La Indianidad no es una cuestión de raza, sino una forma de vida, una respuesta a la naturaleza, diametralmente opuesta a la occidental. No planteamos un hegemonismo indio, sino la igualdad en la diferencia, y en la diferencia hagamos alianzas para, en el respeto mutuo, formar una nación mayor: la unidad sobre la diferencia”⁵

Conti y Sánchez (2020) entienden que el acompañamiento por parte de la iglesia a nivel regional y la reivindicación a nivel nación sobre la situación indígena, empoderó a las comunidades. Frente a la tensión entre los mapuches y no mapuches por la situación de las tierras, el Gobierno de la provincia de Río Negro propuso la creación de un Consejo Asesor Aborigen (CAA), integrado con pobladores de los parajes quienes se constituirían en delegados designados por el gobierno para asesorar a los Legisladores que serían los encargados de redactar un Proyecto de Ley para regular la situación indígena que se constituyó en el órgano y brazo político de las demandas del pueblo mapuche.

En el año 1985, se sancionó la Ley Provincial N° 1.968, que creaba la “Comisión de Estudio del Problema del Aborigen en la Provincia de Río Negro”, el objetivo principal de la normativa era realizar un diagnóstico de la situación de los aborígenes. La comisión fue integrada por representantes de la Legislatura, los Ministerios de Recursos Naturales, de Educación y Cultura, de Salud Pública y de Gobierno, la Secretaría de Trabajo y el Consejo Asesor Aborigen.

⁴ La Tinta- 15/09/2023-Entrevista realizada por Luis Luque.

⁵ Padín E. (2019), “Movimientos etnopolíticos en la ciudad de Buenos Aires a partir de la década de 1980”, *Cuadernos de Antropología*, No. 21: 9-24. Enero-Junio. ISSN: 0328-9478 (impreso). ISSN: 2314-2383 (digital). (p.18)

El proyecto presentado tenía como objetivo elaborar medidas proteccionistas, en el entendimiento de que, los saqueos sufridos por los indígenas eran producto del desamparo por parte del Estado. Sin embargo, el mismo fue rechazado por los pobladores y comunidades indígenas al considerar que primero debía tener lugar un reconocimiento explícito de su existencia y para ello, el Gobierno Provincial debía aceptar a los representantes que habían sido elegidos por sus pares.

El Consejo Asesor Aborigen-CAA- pasó a llamarse Consejo Asesor Indígena -CAI-, a partir del fuerte posicionamiento de las comunidades de pueblos originarios, acerca de que el término aborigen invisibilizaba la verdadera situación de despojo, a la que estaban sometidos. El Consejo nucleó, junto a los representantes indígenas, a otros pequeños productores ovinos rurales. El CAI, era reconocido tanto por el Estado, como por la Iglesia católica, sin embargo, la relación era relativamente conflictiva. Este desentendimiento posicionó al Consejo, le granjeó el apoyo de los Partidos Políticos y Sindicatos y tuvo como resultado la sanción de la Ley 2287 (Kropff, 2005).

La Constitución Provincial -reformada en 1988-, la preexistencia de las culturas aborígenes.

“El Estado reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborigen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial. Establece las normas que afianzan su efectiva incorporación a la vida regional y nacional, y le garantiza el ejercicio de la igualdad en los derechos y deberes. Asegura el disfrute, desarrollo y transmisión de su cultura, promueve la propiedad inmediata de las tierras que posee, los beneficios de la solidaridad social y económica para el desarrollo individual de su comunidad, y respeta el derecho que les asiste a organizarse”⁶

Sin embargo, no existía legislación específica sobre el tratamiento integral de la población indígena. Tras años de discusiones y negociaciones, seguidas por una movilización a la capital provincial (Viedma), se sancionó la Ley N° 2.287 en 1988 (Iñigo Carrera, 2024). Dicha norma fue promulgada por el Decreto 2924/88 y reglamentada por el Decreto 1693 de 1990, fue considerada un hito fundante, dentro del proceso de repuesta y cumplimiento a los reclamos indígenas en Argentina. Río Negro se convirtió así, en una de las Primeras Provincias en dar Tratamiento, mediante una Ley a la problemática de los pueblos originarios.

Esta norma reconoce y garantiza la existencia de las comunidades y sus organizaciones y establece que el concepto de Comunidad indígena se refiere a “un conjunto de familias que se auto reconoce como indígena”, especifica que ese conjunto de familias debe poseer “identidad, cultura y organización social propia”.⁷ Declara

⁶ Constitución Provincial, artículo 42.

⁷ Artículo 3° Ley 2.287.

además que su propósito⁸ es el tratamiento integral de la situación jurídica, económica y social; individual y colectiva de la población indígena e instituye el Derecho a la autodeterminación, dentro del Marco Constitucional.

A su vez, determina los alcances del criterio de autorreconocimiento, para identificar a las comunidades, que se inscriban como tales, en un registro especial a crearse; señala que se reconoce al Consejo Asesor Indígena -CAI-, el cual estará compuesto por delegados electos por las comunidades y asociaciones rurales y urbanas de la Provincia de Río Negro.

Introduce también, la figura del Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas -CoDeCi-, que actuará como autoridad de aplicación de la Ley, con carácter consultivo y resolutorio y estará integrado por un Consejo Ejecutivo y un Consejo Consultivo. El primero conformado por tres (3) representantes del Consejo Asesor Indígena y dos (2) del Poder Ejecutivo Provincial; el segundo compuesto por siete (7) representantes del Consejo Asesor Indígena y siete (7) delegados de distintas áreas del Poder Ejecutivo Provincial, que tendrá la facultad de designar al Presidente del Consejo Ejecutivo, entre los tres representantes elegidos por el Consejo Asesor Indígena.

En el Capítulo III, se refiere a la propiedad de la Tierra, uno de los temas de mayor controversia y litigio, entre el Estado Subnacional y los Pueblos Originarios que, en la actualidad, todavía no tiene una solución definitiva⁹. La norma determina la adjudicación de tierras de forma individual a los pobladores o comunitaria a las comunidades indígenas que la detentan.

La Dirección de Tierras de la Provincia, junto al CoDeCi, actuará como órgano de contralor sobre la posesión y adjudicación de tierras fiscales. Si se detectaran anomalías, usurpación u otros vicios, en perjuicio de las comunidades indígenas y/o los pobladores fiscales, se dará intervención a la Fiscalía de Estado, para que de curso a las acciones administrativas y judiciales. La Legislatura podrá disponer expropiaciones si fuera necesario.

2. Órgano que los representa – Coordinadora del Pueblo Mapuche/Tehuelche

El Pueblo Mapuche-Tehuelche convino la creación de un órgano de representación netamente indígena, denominado Coordinadora del Parlamento del Pueblo Mapuche

⁸ Artículo 1º Ley 2.287.

⁹ En el año 2016 el entonces Gobernador Alberto Weretilneck presentó a la Legislatura Provincial un Proyecto de Modificación a la Ley de Tierras N.º 269 del año 1961.

en la Provincia de Río Negro, reconocida mediante Legislatura de la Provincia de Río Negro bajo el Decreto 310/98.

La Coordinadora del Parlamento Mapuche reúne a Comunidades, Organizaciones y Centros Mapuches de distintas localidades y parajes de la provincia. Es una organización de representación política de las comunidades, agrupadas en cuatro regiones. La Mesa Coordinadora se conforma con dos integrantes por región y cada una además tiene un Werken¹⁰. El propósito de la organización es impulsar la reconstrucción de la unidad e identidad del Pueblo Mapuche y el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas. A partir de su creación envía representantes al CoDeCi.

Como sostiene el Werken Orlando Carriqueo, es el órgano máximo, soberano de las comunidades en la Provincia de Río Negro, llegan todas las comunidades, es un Parlamento abierto y es el espacio donde se definen los lineamientos políticos en relación con el Estado y al estado actual de cada comunidad. Se conformo en la década del 80 con las comunidades que estaban constituidas después de la Campaña al Desierto, sus luchas llevaron a la sanción de la ley 2287, sin embargo, el gobierno provincial tardó 10 años para poner en marcha el CO. DE. SI, producto de las movilizaciones de las comunidades, se conforma la mesa coordinadora del pueblo mapuche/tehuelche. En un principio fue solo mapuche y hoy muchos integrantes de las comunidades se reconocen tehuelche o mixtos ¹¹.

3. Política de Tierras. Modificación de la Ley 279 de Tierras y Colonias

La Ley 279 de Tierras y Colonias fue sancionada en 1961, a partir de los lineamientos de la Constitución Provincial de 1957, su espíritu era que la tierra debía ser propiedad de quien la trabajaba. Este texto legal ponía el acento en los pequeños productores y objetaba a los grandes latifundios. Sin embargo, ni la Constitución Provincial originaria, ni la ley ponían en consideración la cuestión indígena, por lo que existía un vacío legal.

Como se indicará con anterioridad, recién con la Reforma Constitucional de 1988 y la sanción de la Ley Integral del Indígena, se reconoció a las comunidades como nuevos interlocutores y con posterioridad la Comisión Investigadora advirtió acerca de los vicios en la regularización de la tierra.

En el año 2016, el entonces Gobernador Alberto Weretilnek elevó a la Legislatura Provincial un Proyecto de Ley para Derogar la Ley 279 de Tierras y Colonias, en

¹⁰ Significa vocero de la comunidad, persona de confianza del Lonko

¹¹ <https://www.proyectoerre.com.ar/proyecto-erre/parlamento-mapuche-de-rio-negro/>

cuyo articulado, se desconocía la figura de la propiedad comunitaria indígena, en contradicción con lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 17 y la legislación indígena. El Proyecto presentado determinaba que, los asentamientos mapuches y los ocupantes de tierras fiscales anteriores al 2015 –en general pequeños productores– serían considerados ocupantes precarios. Los duros cuestionamientos por parte de las comunidades originarias impidieron su tratamiento, pero el tema quedó latente y las Comunidades permanecieron atentas y elaborando estrategias para visibilizar su lucha.

Las comunidades y organizaciones indígenas redactaron un documento en el que se pronunciaban a favor de una reparación histórica por parte de los Estados Nacional y Subnacional y en el mes de abril del mismo año, la Coordinadora Del Parlamento Mapuche Chewelche, en su Parlamento Soberano XXII, definió sus nuevas autoridades; emitió un documento declarando su compromiso con el mandato de sus ancestros y su decisión de fortalecer sus Comunidades, la Coordinadora del Parlamento del Pueblo Mapuche Chewelche, el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y el Consejo de Participación Indígena; reafirmó la necesidad de la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe y repudió los actos de discriminación y racismo contra las docentes designadas para esta modalidad y las amenazas, agresiones y desalojos sufridos por integrantes de las comunidades.

Reclamaron también por la falta de respuesta de Fiscalía de Estado a los desalojos y solicitudes de restitución de territorios a familias indígenas, solicitados por el CoDeCi, conforme a la Ley 2.287 y exigieron al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, la implementación de la 2da etapa de relevamiento de la Ley nacional 26.160 y sus prórrogas, con la participación del COCECI, la CPPMC y las personas designadas por el Parlamento.

En 2019, se retomó nuevamente la discusión sobre la Ley de Tierras. Un punto clave de discusión fue la regularización de las tierras ocupadas y explotadas, hasta diciembre del 2017, cuyos ocupantes tuvieran una Tenencia precaria ininterrumpida, de al menos 20 años. Se resolvió que las adjudicaciones se realizarían por concurso, se ponderaría el destino de las tierras y se le daría intervención al CoDeCi, en las inspecciones de ocupaciones en las que residieran comunidades indígenas, con títulos comunitarios en trámite.

Julieta Wallace (2019) co-autora del libro “La tierra de los otros, la dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente”, sostiene:

El proyecto que elaboró el gobierno le imprime un carácter mercantilista a la tierra, alejándose de su valor socio cultural, contradiciendo el hecho de que vivimos además en una provincia intercultural[...], no incluye el relevamiento de las tierras que ocupan las comunidades indígenas, el cual se encuentra paralizado hace años, en clara violación a leyes provinciales y nacionales, y viola cláusulas constitucionales como la preexistencia étnica de las comunidades y la

función social de la tierra[...] No se puede avanzar en la sanción de este código sin realizar de manera participativa en toda la provincia, un ordenamiento territorial que analice de manera transversal los bienes y recursos públicos de la cordillera, la estepa, el mar y el valle.¹²

Por su parte Hugo Aráñez¹³, señaló a los medios de Comunicación, respecto al Proyecto de Ley:

qué entienden los Estados y las comunidades por tierras fiscales. La concepción de tierras fiscales fue creada para blanquear o legalizar el robo y el despojo a los pueblos originarios. El Estado que vino a invadir y dominar se atribuye la propiedad de estos territorios” [...] “Este proyecto vuelve a desconocer todos los derechos (de los pueblos originarios) y somete a una negación al pueblo mapuche-tehuelche.¹⁴

El tratamiento del tema se retomó en el año 2023, cuando ingresó un nuevo proyecto, de autoría de los Legisladores oficialistas de Juntos Somos Río Negro -JSRN-, fue acompañado por los bloques del Frente Renovador y Frente Grande y rechazado por el Frente de Todos, Unidad Ciudadana y Kolina. Uno de los argumentos esgrimidos fue que, la ley 279 había sido sancionada hacia 62 años y su espíritu tenía que ver con la necesidad de favorecer el poblamiento, la distribución y producción de la tierra y la organización estatal del uso del suelo no urbano, en esa época, en la provincia. El Proyecto resultó aprobado por 32 Legisladores y rechazado por 12 parlamentarios.

Las inhabilitaciones a Sociedades Anónimas con participación extranjera y a empresas inmobiliarias son temas que no contempla la nueva normativa y esto legitima las entregas y apropiaciones de tierras por parte de empresarios nacionales y extranjeros. Si se incluyó un artículo de autoexclusión normativa, es decir que las Comunidades indígena se seguirán rigiendo por la Ley 2.287 y no se podrá legislar sobre esas cuestiones. También se introdujo la inhabilitación para quienes están denunciados por usurpación, esto incluye a algunas comunidades mapuches y tehuelches cuyas acciones de reivindicación de territorios y por negativas a entregar y sus tierras han sido judicializadas.

Los integrantes de la Coordinadora de pueblos originarios manifestaron en medios radiales su preocupación y expresaron: “las modificaciones pueden acarrear,

¹² Argentina Indymedia.org, 06/11/2019.

¹³ Referente mapuche-tehuelche, miembro de la comunidad Waiwen Kurruf e histórico integrante del Consejo Asesor Indígena (CAI).

¹⁴ Argentina Indymedia.org 06/11/2019.

por ejemplo, que se generen negocios inmobiliarios, explotación minera, turismo y nuevas formas de energía, afectando los derechos de las comunidades mapuches”¹⁵.

4. Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Adhesión a la Ley nacional 26.160

Basso (2022) da cuenta de la importancia del primer censo realizado en nuestro país, entre 1966 y 1967, para registrar exclusivamente a la población indígena, lo considera un antecedente de la voluntad del Estado para visibilizar a las comunidades aborígenes. Señala, a su vez que, en la actualidad, la Ley 26.160¹⁶, posteriormente prorrogada¹⁷ cumple, de alguna manera, la función de un Censo, si lo entendemos como un “procedimiento estadístico, que consiste en contabilizar y/o caracterizar la totalidad de los elementos que constituyen una población” (Basso, 2022: 78).

Por su parte Guiñazú (2018) comenta que, la normativa sancionada declara en Emergencia Territorial a las tierras que tradicionalmente ocuparon las comunidades indígenas en nuestro país, ordena la suspensión de los desalojos y dispone la ejecución de un Relevamiento Territorial de las comunidades indígenas -Re-Te-Ci-, a través de un Manual se definen los lineamientos de las políticas a seguir.

La Ley indica que cada comunidad deberá mantener su ocupación al momento de sanción de la normativa, que será relevada como Ocupación Tradicional y Publica, toda recuperación o incorporación posterior no será tenida en cuenta. Según Cañuqueo (2015) se define como territorio tradicional a los “espacios habitados por pueblos indígenas [...] delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta” (2015: 9).

La Provincia de Río Negro adhiere a la Ley 26.160 en el 2007 a través de la Ley 4.275¹⁸. El relevamiento se debía ejecutar a través del CoDeCi, quien fue el organismo encargado de seleccionar el equipo técnico operativo -ETO-. Guiñazú (2012) quien fue la coordinadora del área social de la Provincia entre 2009 y 2012, manifiesta que el CoDeCi seleccionó profesionales de distintas disciplinas, algunos pertenecientes al pueblo mapuche, para el equipo Técnico Operativo. Los lineamientos y límites

¹⁵ Declaraciones de Orlando Carriqueo a Radio 3. <https://radio3cadenapatagonia.com.ar/comunidades-mapuches-protestan-en-viedma-contra-la-actualizacion-de-la-ley-de-tierras-en-rio-negro/>

¹⁶ Ley de relevamiento territorial de comunidades indígenas.

¹⁷ Prorrogada en tres oportunidades: en el año 2009 mediante la Ley 26.554; en el 2013 a través de la Ley 26.894, y en el 2017 mediante la Ley 27.400, por la cual se extiende su vigencia hasta noviembre de 2021.

¹⁸ Sancionada el 20/12/2007 y Promulgada 28-12-2007 por Decreto N° 522/2007. Publicado en el Boletín Oficial del 17-01-2008 Pág. 3.

eran planteados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas -INAI-. La autora menciona que, a partir de la sanción de la Ley nacional se generaron expectativas en las comunidades y organizaciones que se habían multiplicado a partir de la década del 90, pero se encontraban fragmentadas.

El trabajo de campo se realizó por zonas¹⁹. La Coordinadora del pueblo Mapuche distribuyó los técnicos para la atención de las 126 comunidades existentes y el trabajo con los pobladores dispersos.

En el año 2012, tuvo lugar el “Taller-Encuentro de pensamiento y cosmovisión mapuche,” con el objetivo de revisar conceptos vertidos en la Ley nacional. Se organizó en dos grupos, uno formado por hablantes de la lengua mapuche mapuzungun y otro integrado por representantes de las comunidades, la Coordinadora y el ETO provincial. Según Cañuqueo (2015) se discutió sobre las traducciones y definiciones de “lof, lofche, comunidad, territorio, ocupación tradicional, actual, pública y poblador disperso” (2015: 21). Uno de los ítems que generó más controversia fue determinar a quien se considera poblador disperso. La disputa se centralizó en la interpretación del significado ya que, a criterio del grupo, no ocupar un territorio unificado y continuo, no implica la pérdida de la cultura ancestral y la identidad, aunque, el pasado se reconstruya en función del presente, los anhelos, esperanzas, deseos u odios de quienes acuden a él, como apunta Jimeno (2011).

Ese mismo año, la Gestión de Gobierno de Alberto Weretilnek resolvió establecer “un punto final” al surgimiento de las comunidades y los Técnicos de la Provincia dejaron de integrar las áreas administrativas, social y geo-referencial del Equipo Técnico Operativo del relevamiento.

El INAI exigía mensualmente la presentación de cuatro carpetas técnicas terminadas, para proceder a la transferencia de fondos cada seis meses. Este requerimiento resultaba imposible de cumplimentar ya que, como enfatiza Guiñazú (2021), relevar no es solo tomar nombres, sino también conocer como perdieron su territorio y georreferenciar extensiones enormes. La autora señala, además que, en la Provincia, la Ley Nacional se comenzó a aplicar en el 2009 y sostiene que:

Cuando empezó a ejecutarse la ley en la provincia entró en agenda esta idea del peligro de reconocerle a las comunidades su territorio, con todo lo que eso significa para los sentidos hegemónicos” [...] Hay que desentrañar el sentido de que el indígena es un peligro para el Estado y la propiedad privada”²⁰.

La Ley 26.160 fue sancionada en el año 2006 y se la prorrogó en distintas oportunidades, la última prórroga la otorgó, en noviembre de 2021, hasta el año 2025,

¹⁹ Valle, Andina, Sur y Atlántica.

²⁰ Entrevista realizada por Pablo Bassi. Al margen, otras voces otros sentidos- 31/10/2021

el presidente Alberto Fernández, mediante el Decreto 805/2021. Hay que destacar que, esta prórroga firmada por un Decreto puede modificarse con otro Decreto, por lo que no hay garantías de vigencia de la emergencia territorial. En este sentido el INAI y el Estado provincial, siguen en deuda con lo establecido en la Ley 26.160.

El vocero de la Confederación Mapuche Orlando Carriqueo brindó declaraciones acerca de la prórroga de la Ley y manifestó que “es una herramienta que sostiene la paz social, porque hay muchas comunidades que tienen suspendidos los desalojos [...] para las comunidades en Argentina es una herramienta que permite determinar el territorio que les corresponde a las comunidades”²¹, seguidamente el werken expresó:

Ley 26.160 es una herramienta más, no resuelve el problema territorial de las comunidades, porque la situación de los Pueblos es más compleja [...] Las construcciones sociales no dependen de un artículo de la Constitución, en todo caso las relaciones sociales y la creación de un Estado pluricultural depende de una construcción social que tiene que darse la debate²².

A nivel nacional desde el 2006 hasta el 2021, se han identificado 1756 comunidades. La presidenta del INAI durante el periodo 2019–2022 destaca que, en la Provincia de Río Negro, se ha terminado el relevamiento territorial de 69 comunidades y quedan aún por relevar 105.

5. Comisión Investigadora para el relevamiento de transferencia de tierras rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro

La Legislatura de Río Negro conformó en 2012 una Comisión²³ Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales, en el territorio de la Provincia de Río Negro, integrada proporcionalmente por siete Legisladores, en representación de los Bloques de la Cámara. Entre sus atribuciones figuraba el pedido de asistencia técnica a distintas áreas. En agosto de 2014 se firmó un Convenio, para realizar un trabajo conjunto con la Universidad Nacional de Río Negro –UNRN–. La Comisión fue presidida por el Legislador Cesar Miguel e integrada por las Investigadoras

²¹ Radio Encuentro 01/11/2021 - <https://www.radioencuentro.org.ar/sin-categoria/prorroga-de-la-ley-26160es-una-herramienta-que-sostiene-la-paz-social-porque-hay-muchas-comunidades-que-tienen-suspendidos-los-desalojos>

²² Ídem

²³ Ley 4744, publicada en el Boletín oficial el 16 de abril del 2012- crea la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales.

Lorena Cañuqueo, Laura Kropff, Pilar Pérez y Julieta Wallace de la UNRN. Funcionó hasta el 2015, en que se presentó el Informe Final al Presidente de la Legislatura.

El principal objetivo de la Comisión fue garantizar a la población rionegrina, la recuperación dominial de las Tierras Fiscales que hubieran sido transferidas bajo protocolos jurídicos simulados o fraudulentos (Kroff y Pérez, 2019). Algunos de sus integrantes pusieron el acento en rescatar la cultura tradicional mapuche, mientras otros propusieron que se reglamentara, a favor de los fiscaleros -pobladores fiscales- el acceso y tenencia de la tierra y de los indígenas la autonomía de las comunidades para la toma de decisiones, en asuntos que les competieran.

El Informe se dividió en nueve capítulos, compilados en tres partes y en lo referente a las comunidades indígenas, retomó los lineamientos de la ley provincial 2.287. Según el mismo, una variedad de actores, pobladores rurales, promotores sociales, miembros de la Pastoral Social de la Iglesia Católica y de organizaciones de la sociedad civil se involucraron en el asunto.

La Comisión Investigadora también se abocó al estudio de sentencias judiciales sobre la ocupación indígena y recibió denuncias de distintas comunidades y luego de su análisis, giró las actuaciones a la Fiscalía de Estado, con copia al CoDeCi y a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. A su vez, se revisaron actos administrativos en los que el Estado provincial no cumplía con lo dispuesto por el marco jurídico vigente y se visibilizó la entrega de tierras a “especuladores inmobiliarios”, el Capítulo sobre este tema concluye:

Las mejores tierras y las más extensas no están en manos de quién las trabaja. La función social de la tierra fue desvalorizada, invisibilizada y apartada por parte de los poderes del estado rionegrino [...] La desarticulación entre los poderes del estado para la aplicación de este principio originó un círculo vicioso que debe necesariamente detenerse. Las normas jurídicas que reconocen este derecho y el derecho al territorio comunitario de los pueblos indígenas existen. Sin embargo, la garantía efectiva de esos derechos depende de la aplicación de las normas por parte del poder ejecutivo provincial y de la interpretación que de ellas realice el poder judicial.²⁴

El informe cuestiona la objetividad, tanto del Sistema Judicial, como de los organismos del Poder Ejecutivo provincial, en relación con la aplicación del marco legal correspondiente a la adjudicación de tierras fiscales y territorios indígenas y manifiesta:

²⁴ Informe Final 2012-2015 Comisión Investigadora para el relevamiento de transferencia de tierras rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro Ley 4744. P. 129.

No sólo se observa en el ámbito del poder judicial sino también en el seno del Poder Ejecutivo provincial. A modo de ejemplo mencionamos la desigualdad en el tratamiento de ciertos expedientes administrativos de la Dirección de Tierras de la provincia con relación a la celeridad en el trámite administrativo para conseguir la ansiada escritura traslativa de dominio de un predio de origen fiscal para ciertas personas ligadas al mercado inmobiliario²⁵.

6. Políticas Públicas de Identidad Cultural. Educación intercultural bilingüe

El Capítulo IV de la Ley 2287 que refiere a Educación y Cultura, plantea la inclusión y participación a través del acceso a la educación, dispone recursos especiales para la enseñanza bilingüe en las zonas rurales donde habitan las Comunidades Indígenas y establece el resguardo y revalorización de la identidad histórica, cultural, tradiciones, costumbres, creencias y lengua de los pueblos.²⁶ Esta modalidad tiene como objetivo respetar la diversidad cultural de los alumnos.

La escuela primaria N° 65 del Paraje Chacay Huarruca fue la primera institución educativa intercultural bilingüe de Río Negro. La Educación Intercultural Bilingüe se brindó de manera experimental, desde el año 2003, en cuatro escuelas, enmarcado en un Convenio entre el Ministerio de Educación de la Provincia y el CoDeCi y en el 2006 se la implementó formalmente.

La Ley 4819 Orgánica de Educación y Cultura sancionada en el 2012, en su artículo 10, inciso e, promueve la revalorización de la cultura y lengua de los pueblos originarios Mapuches y Tehuelches, respetando el derecho a la educación bilingüe según la Constitución Nacional y la Ley 2287. En el Artículo 60 determina que el objetivo central de la Educación Intercultural Bilingüe -EIB- es garantizar el derecho constitucional de los pueblos originarios y poblaciones migrantes, a recibir una educación que fortalezca sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidades étnicas y su calidad de vida.

Como destaca D'Angelo (2023) la EIB se desarrolla a través de dos equipos que trabajan de forma articulada. Uno de ellos, el Equipo de Educación Intercultural Bilingüe, pertenece al CoDeCi, sus integrantes son propuestos por las comunidades y los elige el Parlamento Mapuche. El otro el EIB, lo forman integrantes del Ministerio de Desarrollo y Derechos Humanos de la Provincia.

²⁵ Informe Final 2012-2015 Comisión Investigadora para el relevamiento de transferencia de tierras rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro Ley 4744. P. 107.

²⁶ Artículos 24 al 35 Ley 2.287

Las escuelas cuentan con dos docentes interculturales, uno de ellos es imparte, de acuerdo con lo planteado en el Diseño Curricular, los saberes ancestrales propios de los pueblos originarios y el otro dicta talleres de artesanías tradicionales, telar, soguería, cerámica.

La modalidad funciona en 17 escuelas y los cargos docentes salen por Convenio entre el Estado y el CoDeCi, como se indicó anteriormente. Cristina Marín y Daniela Lagos, referentes de la Comunidad mapuche e integrantes del EIB, en declaraciones a los medios destacan:

Las escuelas que se incorporan al programa deben hacerlo por Convenio porque la Ley no está reglamentada. Todos los años tenemos una lucha con el gobierno de turno para continuar con la modalidad pese a que es ley [...] no es fácil que los docentes y padres acepten que se enseñe arte y lengua mapuche, prefieren que sus hijos aprendan inglés y no el mapudungun. Sucede también que no es fácil reconocerse indígena”²⁷.

7. Consideraciones Finales

El análisis de la historia de la política indigenista rionegrina a partir del retorno de la Democracia, con la sanción de distintas leyes, permiten señalar que la misma es de carácter integral y que reconoce y garantiza la existencia de las comunidades y de sus organizaciones.

El Estado subnacional promueve la revalorización de la cultura y lengua de los pueblos originarios Mapuches y Tehuelches y les reconoce el derecho a recibir una educación bilingüe, de acuerdo con la manda de la Constitución Nacional. Sin embargo, existen contradicciones al momento de la designación de docentes para el dictado de Talleres.

Las normativas están vigentes, sin embargo, su aplicación de manera integral no termina de efectivizarse aún. Se ha pasado por etapas de ampliación de Derechos y por otras de retracciones. Siguen latentes las tensiones entre los actores individuales y colectivos de los pueblos originarios y las Instituciones Estatales.

El Estado Subnacional, como garante de la convivencia y paz social, debe proponer un ordenamiento territorial que democratice el acceso a la tierra y establecer políticas de promoción, contención y asistencia que permitan reparar el tejido social, caso contrario las grietas y tensiones seguirán existiendo.

²⁷ Entrevista realizada a Cristina Marín por Lorena Roncarolo 28/03/2021 09:21 <https://www.rionegro.com.ar/el-mapudungun-se-afirma-en-el-aula-en-rio-negro-1746034/>

En la actualidad, las demandas de las comunidades de pueblos originarios de la Provincia de Río Negro, son compartidas con los distintos pueblos indígenas de Argentina y de otros países, principalmente en los asuntos como los conflictos por el manejo del territorio y de los recursos naturales. Siguen siendo invisibilizados ante el incumplimiento del derecho a la consulta, hay muchas demandas sin cumplir en materia de derechos indígenas.

Referencias:

- Acuto, F. (2015). "Pueblos originarios, identidad y derechos" en https://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=pueblos_originarios_identidad_y_derechos&id=2462
- Basso, N. (2022). Contando etnias y naciones. Los censos nacionales argentinos y la medición de los grupos étnicos desde una perspectiva antropológica. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*. N° 33: 75-104.
- Bassi, P. (2021). "El indígena no es peligroso para el Estado ni para la propiedad privada" Cooperativa de Comunicación Popular Al Margen, San Carlos de Bariloche <https://almargen.org.ar/2021/10/31/purueba-de-subida/>.
- Briones, C. (2015). Políticas Indigenistas en Argentina: entre la Hegemonía Neoliberal de los años noventa y la "Nacional y popular" de la última década. *Antípoda* N° 21: 21-48.
- Briones, C. (2008). Cartografías Argentinas Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad. . Buenos Aires, Antropofagia
- Cañuqueo, L. (2015). "El territorio relevado, el territorio disputado. Apuntes sobre la implementación de Ley nacional 26.160 en Río Negro, Argentina". *Revista de Geografía Norte Grande*, 62: 11-28.
- Conti, S. y Sánchez, S. (2020). Cuando organizar el trabajo es organizar la comunidad. Cooperativismo rural en la estepa de Río Negro. En de Arce, A. y Salomón, A. (Comps.), Una mirada histórica al bienestar rural argentino. Debates y propuestas de análisis (pp. 203-228). Buenos Aires: Teseo.
- D'Angelo V. (2023). "Acá estamos nosotros, acá están los paisanos, acá estamos los indios...". Un acercamiento a los modos de resistencia del Pueblo Mapuche en el Valle Inferior del Río Negro, Nor- Patagonia Argentina." Tesis de Grado.
- Del Río, W.; Escolar, D.; Lenton, D.; y Malvestitti, M. (2018). "En el país de nomeacuerdo. Archivos y memorias del genocidio del estado argentino sobre los pueblos originarios (1870-1950)." Ed. de la Universidad Nacional de Río Negro, Viedma.
- Guiñazú, V. S. (2012). "Agencia y resistencia indígena: Un análisis sobre el relevamiento territorial de comunidades indígenas". Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA 2012. FACSOS, Santiago de Chile. <https://www.academica.org/samant>
- Principio del formulario Guiñazú, V. S. (2018). El Interjuego entre la normalización estatal y agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina. *Revista Antropologías del Sur*. Año 5 (9): 173 – 197.
- Iñigo Carrera, V. (2024). Consejo Asesor Indígena (Provincia de Río Negro 1985-2020) José Muzlera y Alejandra Salomón (editores) en Diccionario de Agro Iberoamericano. Argentina. Teseo Iñigo I

- Jimeno, M. (2011). "Después de la masacre: la memoria como conocimiento histórico". En: *Cuadernos de Antropología Social* N.º 33, FFyL-Universidad de Buenos Aires: 39-52.
- Kroff, L. (2005). *Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas. en Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor.
- Kropff, L.; Álvarez, M.; Cañuqueo, L. y Pérez, P. (2010). "*Teatro mapuche: sueños, memoria y política*". Buenos Aires, Ediciones Artes Escénicas.
- Lenton, D. (2010). Política indigenista argentina: una construcción inconclusa. *Anuario Antropológico*. V 35 (1): 57-97.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. Informe 2012-2015. Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744). Legislatura de Río Negro-Universidad Nacional de Río Negro.
- Luque, E. (2023). La Gran Nevada de 1984 que despertó la organización mapuche en la Patagonia. <https://latinta.com.ar/2023/09/15/la-gran-nevada-de-1984-mapuche/>
- Padín, E. (2019). "Movimientos etnopolíticos en la ciudad de Buenos Aires a partir de la década de 1980". *Cuadernos de Antropología*, No. 21: 9-24.
- Roncaloro, L. (2021). El mapudungun se afirma en el aula en Río Negro. *Diario Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/el-mapudungun-se-afirma-en-el-aula-en-rio-negro-1746034/>
- Stella, V. (2010). *Kajfvmalena Werken: Trajectory of a young Mapuche-Tehuelche*, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Leyes y Documentos Legales

Constitución Argentina

Constitución de la Provincia de Río Negro

Ley Provincial 279 de 1961- Régimen de Tierras Fiscales de la Provincia de Río Negro. B.O.Prov. N°64

Ley Provincial 2.287 de 1988. Ley Integral del Indígena. Consejo Asesor Indígena. Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas. Propiedad de la tierra en posesiones de las poblaciones o comunidades indígenas. B.O.Prov. N°2628

Ley Provincial 4.744 del 2012. Crea la Comisión de Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro. Boletín Oficial del 16-04-2012

Ley Provincial 4819 del 2012. Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro.
Boletín Oficial del 24-01-2013

Ley nacional 26.160 del 2006.de relevamiento territorial de comunidades indígenas.
Promulgada en Noviembre 23 de 2006

Páginas Web:

<https://radio3cadenapatagonia.com.ar/comunidades-mapuches-protestan-en-viedma-contra-la-actualizacion-de-la-ley-de-tierras-en-rio-negro/>

<https://www.radioencuentro.org.ar/sin-categoria/prorroga-de-la-ley-26160es-una-herramienta-que-sostiene-la-paz-social-porque-hay-muchas-comunidades-que-tienen-suspendidos-los-desalojos>

<https://argentina.indymedia.org/2019/11/06/weretilneck-vuelve-a-la-carga-con-la-ley-de-tierras/>

<https://web.legisrn.gov.ar/>

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>

<https://www.proyectoerre.com.ar/proyecto-erre/parlamento-mapuche-de-rio-negro/>

Enviado: 02 mayo de 2024

Aceptado: 04 de diciembre de 2024

VENTURE CAPITAL FOR BIO-ENTREPRENEURSHIP AND REGIONAL INTEGRATION: AN OPPORTUNITY FOR A NEW SYMBIOSIS

Celestina Brenes Porras¹

celestina.brenes@iica.int

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – OEA, San José, Costa Rica

Mildred Jiménez²

mildred@deepsienceventures.com

Deep Science Venture, London, United Kingdom

Javier Alejandro Valero Fuentes³

javier.valero@tec.mx

Tecnológico de Monterrey, Monterrey, Mexico

This article discusses the opportunity of regional integration through the bioeconomy in Latin America to promote the development of bioentrepreneurship by attracting venture capital. In this sense, it highlights the importance of bioeconomy as an avenue for productive diversification. However, it also highlights the challenges faced by bio-entrepreneurs such as the lack of an enabling environment, the informality of business and the difficulty of accessing finance. The article shows the importance of venture capital as a source of support for the development of bio-entrepreneurship and mentions the need for public institutions to foster its growth. It concludes that regional integration in the bioeconomy can be an opportunity to attract venture capital and strengthen the development of bioentrepreneurship.

Keywords: *Bioeconomy, regional integration, bio-entrepreneurship, Latin America, Venture Capital.*

¹ Celestina is a Political Scientist from the University of Costa Rica (UCR) and an Internationalist from the National University (UNA). She is currently a specialist in bioeconomy and cooperation in IICA's Innovation and Bioeconomy Program and is part of the first cohort of the Krishner Impact Foundation in Costa Rica

² Mildred Jiménez holds a B.Eng degree in Biotechnology and a MSc. in Nanotechnology from Tecnológico de Monterrey, Mexico. She currently, holds the role of Associate in Venture Creation at Deep Science Ventures, specializing in the Agriculture Sector.

³ Genomic Biotechnologist. Coordinator of Synergies and Alliances at the Center of Excellence in Science and Technology Based Entrepreneurship from Tecnológico de Monterrey.

VENTURE CAPITAL PARA BIOEMPRES- MIENTOS E INTEGRACIÓN REGIONAL: OPORTUNIDAD PARA UNA NUEVA SIMBIOSIS

Este artículo analiza la oportunidad de la integración regional a través de la bioeconomía en América Latina para promover el desarrollo del bioemprendimiento mediante la atracción de capital de riesgo. Destaca la importancia de la bioeconomía como vía de diversificación productiva y muestra los desafíos que enfrentan los bioemprendimientos, como la falta de un entorno propicio, informalidad de los negocios y dificultad de acceder a financiamiento. El artículo muestra la importancia del capital riesgo como fuente de apoyo para el desarrollo del bioemprendimiento y menciona la necesidad de que las instituciones públicas fomenten su crecimiento. Se concluye que la integración regional en la bioeconomía puede ser una oportunidad para atraer capital de riesgo y fortalecer el desarrollo del bioemprendimiento.

Palabras clave: *Bioeconomía, integración regional, bioemprendimiento, América Latina, Venture Capital.*

Introduction

The bioeconomy has enabled the creation of business initiatives aimed at economic growth through biodiversity as a pathway to sustainable productive diversification. These initiatives are characterized by bioenterprise ideas, projects and innovations that have a high potential for positive environmental, political, technological, and socio-economic impact on countries if they reach the enterprise stage.

Bioenterprises tend to be more complex than other areas of entrepreneurship because the use of biological resources requires periods of technical validation, the use of the equipment and specialized personnel, which increases the level of initial investment. As a result, the development of bioenterprises in Latin America has been hampered by a lack of favorable conditions for attracting investment.

The disarticulation of the ecosystem, the regionalisation of bio-economic innovation initiatives and the lack of institutions in this field have made it difficult to attract this capital. However, each Latin American country has relevant strengths compared to its peers and even to countries in other regions. Some of these strengths are: 1) highly qualified human resources; 2) competitive innovations in science and technology; 3) raw materials for the development of the bioeconomy.

As these elements are scattered throughout the region, each country has the opportunity to strengthen its weaknesses by learning from its neighbors. In this sense, this article aims to show how Latin America's integration into the bioeconomy can attract venture capital if it succeeds in creating an institutional framework in this area that promotes the development of bioeconomy through its business units, the bioenterprises.

The theoretical postulates guiding the research correspond to regional integration, with an emphasis on new regionalisms and the bioeconomy as sustainable an alternative development model. On the other hand, a comparative analysis of the following indices was used to define the potential and opportunities for improvement of bio-enterprises in the region: Global Innovation Index Score (2021), R&D investment as a percentage of Gross Domestic Product (GDP) and the Economic Complexity Index (2020). It is expected to generate new debates that promote the integration of Latin America, harnessing the region's potential and strengthening the institutional framework for the bioeconomy.

1. A new approach to regional integration

Current regional integration is grounded in the concept of new regionalism, an approach that emerged in the 1990s, characterized by its focus on trade liberalization and global market competitiveness, in alignment with 21st-century trade policies.

This model prioritizes free trade agreements and economic openness; however, one of the main criticisms lies in its limited attention to sustainability and social cohesion. (Perrotta, 2010; Warleigh-Lack, 2006; Quiliconi & Espinoza, 2017).

In this context, proposing a regional integration model based on bioeconomy can address these shortcomings of new regionalism, as the concept of bioeconomy not only promotes sustainable development but also encourages the decentralization of employment, reducing disparities between the center and the periphery through the intensive and responsible use of biological resources. (Acetta; Gonzalez De Cap; Brenes Porras & Chavarría, 2022; Brenes Porras; Napsuciale Heredia; Jimenez Rodriguez, & Chavarría Zamora (2024).

The concept of the bioeconomy refers to the intensive use of knowledge of biological resources, processes, technologies, and principles to achieve sustainable production of goods and services in all economic sectors (IICA, 2018). Its potential has led to the emergence of business initiatives that focus on economic growth through the valorization of biodiversity, providing an avenue for productive diversification. These initiatives are characterized by their impact on the international agenda, due to their relationship with the United Nations (UN) Sustainable Development Goals (SDGs). (FAO, 2019).

This premise also diverges from old regionalism, as it sought integration as a path toward emancipation. Moreover, it promoted integration not only on an economic level but also politically and socially, aiming for regional autonomy in the face of external influences. (Väyrynen, 2003; Fawcett, 2004; Caetano & Sanahuja, 2019).

Meanwhile, this article focuses on integration from the perspective of the economic model, specifically through the development of bioeconomy enterprises, known as bioenterprises.

Therefore, bioentrepreneurship refers to any biological science applied to real-world problems with a connection to commercial enterprise. It includes a variety of bioeconomy's topics, ranging from biomedical research to crop science (Fisher, Axup, Danie, Hess & Lonnen, 2022), and has been on the rise in recent years, with the number of Latin American bio-based companies in industries such as agrotechnology doubling and currently reaching more than 1600 across the region (Petignat, 2022).

The food, agriculture, and healthcare sectors are expected to be the main trends in Latin American bio-enterprise, strongly driven by biotechnology and digital transformation solutions. These trends or “verticals” in bioentrepreneurship are consolidated based on the volume of start-ups that manage to reach a valuation⁴

⁴ Value a company has in an established period of time. There are pre-valuation and post-valuation models.

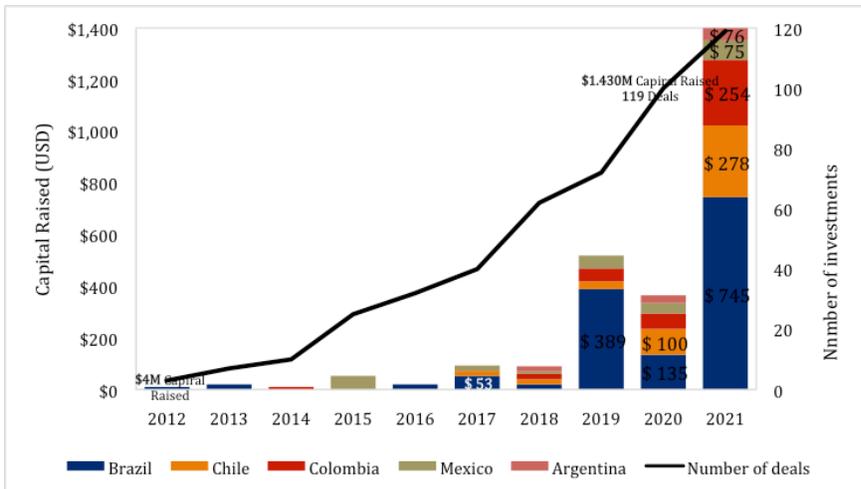
of at least \$100 million in less than ten years of operation. The visibility and performance of bioentrepreneurs in these verticals incentivizes capital attraction, technology adoption and growth in these sectors (Endeavor, 2021).

Countries such as Mexico, Brazil, Chile, and Argentina have positioned themselves as leaders in the creation of bioenterprise in the region, in many cases providing the infrastructure, training, and availability of capital necessary to consolidate the first steps of a new entrepreneurship.

In 2021 alone, bioeconomy verticals will attract at least \$1.43 billion in venture capital investment (Figure 1), with Brazil accounting for 52%, Chile 19%, Colombia 18%, Mexico 5%, and Argentina 5% of the total capital (Endeavor, 2021). However, there are specific challenges that need to be addressed in order to create the right conditions for the development of bioenterprises.

Figure 1.

Venture Capital investment in Latin American bio-enterprises



Fuente: Endeavor, (2021).

Bioenterprises, especially technology-based ones, face challenges related to the time-consuming nature of developing the right technology or innovation, the need for technical validation requiring specialized infrastructure, and the high risk associated with putting the idea into practice. Despite this, their proliferation continues due to the hope of future profitability and their large impact on the climate crisis (Blank, 2020).

In addition to the peculiarities of this activity, the regional context faces some challenges of its own, such as the informality of the economy, the excessive

bureaucracy required to formalize a business, the difficulty of accessing non-traditional capital or sources of financing, and the disharmony of regulatory and normative processes (Pianese, 2023 & Álvarez, 2023). These elements not only hinder the consolidation of an idea, but also the internationalization of those bioenterprises that have managed to develop.

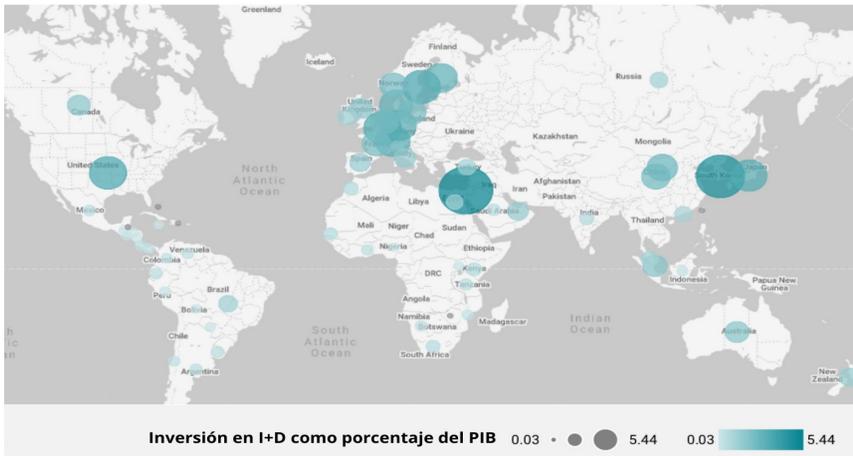
In turn, one of the major challenges for any product, input or even service from the bioeconomy is that, if there is legislation in place in both the country of origin and the country of destination, it will be possible to internationalize the product; otherwise it will become a technical barrier to trade, hindering the export process and affecting the growth of this type of business.

On the other hand, there are significant deficiencies in terms of investment by countries in this area. Latin American countries' investment in Research and Development (R&D) as a percentage of their GDP is significantly lower when compared to countries in different regions of the world as shown in Figure 2.

The only country in the Latin America and the Caribbean (LAC) region that has a percentage of investment in R&D greater than 1% with respect to its GDP is Brazil, with 1.21% according to figures from the World Bank (2021). The average investment in the region is 0.67%, a figure that is well below other regions, such as East Asia and the Pacific (2.63%), the European Union (2.32%), North America (3.32%), and the Middle East and North Africa (1.59%).

Figure 2.

Research and development (R&D) graph as a percentage of national GDP

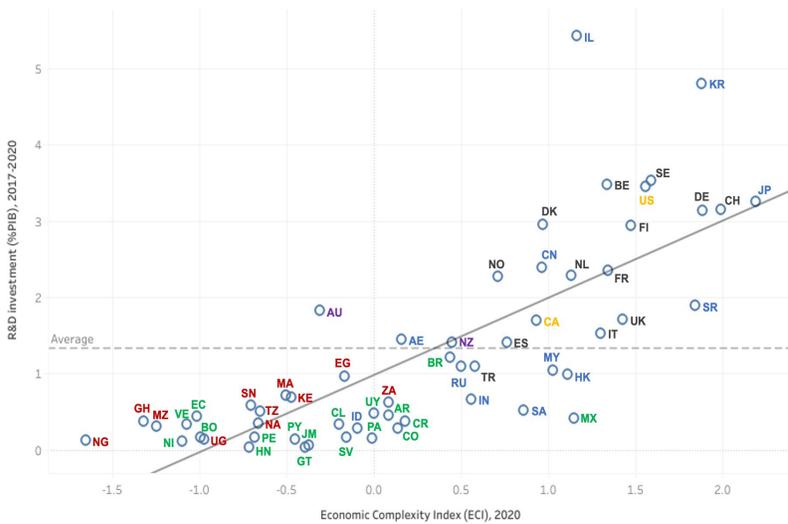


Source: World Bank (2021).

The Economic Complexity Index (ECI) can also be used to analyze the state of the region's economy. This indicator represents the diversity and complexity of a country's exports, which in turn are measured by national knowledge and production capacities. In other words, the ECI measures the diversity of products a country produces and assesses the degree of specialization required to produce them. As can be seen in Figure 3, the degree of sophistication of an economy can, of course, be related to the amount that countries spend on R&D.

Figure 3

Investment in research and development (R&D) as a percentage of national GDP VS national Economic Complexity Index (ECI).



Source: World Bank (2021) and Economic Complexity Observatory (2021).

Note: The corresponding names of the abbreviations shown in the figure can be found in Table 1 of the Annexes section.

Although the level of complexity of the LAC economy is generally low, and its share of R&D investment is lower than in other regions, it has great potential for developing its bioeconomy by adding value to raw materials. A key strategy for this is to promote the development of technology-based bio-enterprises.

However, during the formation of the welfare state, in the early years of the consolidation of most Latin American governments, these administrations allocated large budget amounts in order to support - as far as possible - innovation in their territories. However, with the passage of time, Beck (1998) indicates that there was a dissociation between the state and power, especially economic power, resulting in countries having less and less capacity to invest in the development of their societies.

Under this premise, in a multipolar world, the emergence of new private actors is taking center stage on the international scene (Schulz, 2017), which is where the importance of venture capital (VC) comes in. This capital is able to provide bioenterprises with the enabling conditions for their development. In this sense, there are VCs who oversee identifying ideas, validating their technology and, depending on the degree of innovation of this technology, providing economic and human support for its respective development (SF500, 2023).

VC support for bioenterprises has arisen because they have been characterized by their sustainable approach, their ability to address the major challenges of the 2030 agenda and their high return capacity – increased individual wealth (FONTAGRO, 2022). However, for this return capacity to materialize, the business must have the ability to scale up to other markets, as a niche bio-economic market in a single country may be limited.

VC and the other actors involved in fostering the development not only of bioenterprises, but also of any type of business unit, have not replaced the symbolic value of public institutions. For example, those institutions involved in R&D, which help initiatives in this direction to have a greater scope in terms of the impacted beneficiary population.

However, public investment for development has been steadily declining (Romero, 2002), so creating enabling spaces to attract private investment is a vital element for the development of bioeconomy ventures.

Regional bio-economic integration would allow the attraction of VC and the development of bioenterprises, in the sense that by facilitating the development of the latter, it would facilitate the attraction of the former. Although there have been various regional and sub-regional integration initiatives in the past, such as the Pacific Alliance, the Andean Community (CAN), the Central American Integration System (SICA), the Caribbean Community (CARICOM), among others (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2023). (ECLAC, 2023).

Although the topic of integration related to the latest bioeconomy technologies has been present in regional integration frameworks (such as the Andean Community and MERCOSUR) and international agreements (such as the Cartagena Protocol), these spaces were initially created as general cooperation structures. (Coates, 2007; Caetano & Sanahuja, 2019). However, in some of them, specific agreements and projects in biotechnology have been developed, such as:

- **Andean Community (CAN):** The CAN has established a set of key decisions for biotechnology, such as Decision 345 on the protection of the rights of breeders of new plant varieties, and Decision 391 on access to genetic resources. These agreements aim to coordinate the use and access

to agricultural biotechnology and protect the region's biological resources and traditional knowledge. (Gómez Lee, 2012)

- **MERCOSUR:** MERCOSUR has created the Ad Hoc Group on Agricultural Biotechnology and launched projects like BIOTECOSUR, a platform for cooperation in agricultural biotechnology. BIOTECOSUR promotes collaboration in research and development projects between public and private stakeholders, focusing on value chains such as soybeans, beef, and bioenergy, which are strategic for member countries. (Corley, 2016)
- **Argentine Brazilian Biotechnology Center (CABBIO):** This is a joint effort between Argentina and Brazil, promoting research and training in biotechnology across various fields such as health, agriculture, and industry, facilitating exchanges and capacity development between the two countries. (Bisang, Campi, Cesa, 2009).
- **Cartagena Protocol on Biosafety:** Implemented at the subregional level in several member countries, this protocol regulates the transit and use of genetically modified organisms (GMOs) to ensure the protection of biodiversity and human health, thus establishing a shared biosafety framework among member states. (Burgiel, 2002).

Advancing a proposal for integration based on new regionalism, with a particular focus on bioeconomy, would enable businesses in this sector to find a solid regional demand to meet. This, in turn, would expand their market and position them as highly attractive options for venture capital. This type of integration requires taking into account considerations that have been successful in other regions, as indicated by Liu; Cui; Chen & Xiu, (2023) , among which the following stand out:

- **Elimination of Administrative Barriers:** By reducing bureaucracy and simplifying administrative procedures, companies can operate more efficiently and effectively across different regions. This has allowed businesses to expand beyond their original geographic boundaries, facilitating collaboration and resource exchange among them.
- **Strengthening Connectivity:** Investment in infrastructure, such as transportation and communication networks, has improved connectivity between cities and regions. This not only facilitates the movement of goods and services but also enables a freer flow of information and resources, which is essential for inter-business collaboration.

- **Encouraging Business Collaboration:** The creation of coordination frameworks and incentive policies has encouraged companies to work together on joint projects. This has led to the formation of industrial clusters where businesses can benefit from specialization and the division of labor, which in turn enhances regional competitiveness.
- **Exchange of Innovation and Knowledge:** The removal of local protections and the promotion of a competitive environment have enabled companies to share information and knowledge. This has strengthened the “peer” effect in innovation, where companies inspire each other and adopt best practices, resulting in increased innovation and efficiency.
- **Increase in Investment in Innovation:** With a more collaborative environment and fewer restrictions, companies are more willing to invest in research and development (R&D). Regional integration has created an ecosystem where businesses can access shared resources, reducing costs and risks associated with innovation.
- **Development of an Innovation Culture:** Promoting a business culture that values collaboration has led to a shift in the mindset of companies. This has fostered an environment where innovation is seen as a collective effort, resulting in an increase in innovative activity in the region.
- **Improvement of Regional Competitiveness:** As companies integrate and collaborate more, the region as a whole becomes more competitive. This not only benefits individual businesses but also attracts external investments and improves the region’s position in the global supply chain.
- **Attraction of Regional Venture Capital:** By establishing a regionally constituted system, investors have greater opportunities to place their investments, promoting innovation and the development of businesses in the bioeconomy sector.

This type of integration, while aiming to promote trade openness to facilitate the development of the bioeconomy, relies on the creation of supranational institutions with clear and sustainable long-term objectives. To achieve this, a rotating presidency model could be adopted among member countries, with each country assuming the presidency for a previously established period. (Consejo de la Unión Europea, 2024).

However, there are many reasons why integration processes have not been able to consolidate, such as, for example, the lack of shared political efforts prioritizing

bilateral alliances that maintain traditional power and governance structures, little civil society participation, lack of resources and institutional capacities, among others (Aguilar-Antunes & Rodríguez Quesada, 2022; Duarte, 2018; Teubal, 1968). Therefore, it seems essential to find an economic model that adapts to the characteristics of the region. In this sense, the bioeconomy⁵ has the facility to incorporate the features of diverse areas, but with high biological resources to be developed (Arias, 2021).

In this sense, starting with technology transfer processes, standardizing normative conceptualizations, creating institutions that promote and support the bioeconomy, as well as validating the research and phytosanitary processes required for bioeconomy production through impartial bodies agreed by all the states in the region, could be the first steps in the development of bioeconomy economic integration.

This does not necessarily mean creating new spaces for convergence, but rather taking advantage of existing mechanisms to revitalize them through this type of initiative.

It should be noted that it is essential to have public administrations that do not require political positions, as this will facilitate the continuity of visions without being interrupted by changes in government administrations. There must also be a direct relationship between the private sector and knowledge management centers or universities in order to achieve real bio-economic development (European Commission, 2020).

At the same time, the bioeconomy must continue to defend its territorial approach to promote its technologies and innovation. An element that, according to Teubal (1968), hinders any integration strategy because of the region's high external dependence on other countries for R&D.

However, this type of integration, with both national and regional institutions working together on the issue, would facilitate technical cooperation on issues such as knowledge and technology transfer, coordinated industrial policies in the bioeconomy and established protocols for the export of agricultural products, which would allow to explore the possibility of reducing some type of tariff barrier. This would inevitably have a positive impact on the internationalization of bioenterprises.

The sum of these elements would create conditions for the attraction of VCs for bioenterprises, which would imply greater investment to boost those business units coming from the bioeconomy. This would have a direct impact on greater

⁵ There is no single way to develop the bioeconomy, as the production chains and available biomass vary from country to country. However, it is agreed with the elements incorporated in the definition of bioeconomy from this document.

employment opportunities, including in peripheral areas (Biointropic, 2018). This would also indicate that through integration, the development of member countries increases (Konrad Adenauer Foundation, 2011, Trubal, 1968, Duarte, 2018).

Indeed, regional integration of this kind implies state intervention, not necessarily in terms of investment in R&D, but it needs to make available part of its institutional framework and human talent to facilitate the inter-institutional framework that favors the attraction of external investment, i.e. VCs.

One of the major challenges that this integration will face is twofold: 1) the knowledge of the country, and of course of civil society, about the bioeconomy and the opportunities it offers, 2) as well as the lack of a consolidated investment culture (Romero, 2002).

Conclusions

Bioeconomy has spurred the creation of business initiatives focused on economic growth through biodiversity, offering opportunities for productive diversification and a new form of economic development. However, the exploration of this alternative in the region may result in the transformation of Latin America's natural comparative advantages into competitive advantages, leading to an increase in the ECI, which would imply a greater sophistication of exported products and, therefore, a greater perceived economic reward for those who export.

Bioenterprises are more complex than other areas of entrepreneurship due to the technical validation of biological resources, the use of specialized equipment and the need for initial investment. In Latin America, the development of bioenterprises is hampered by lack of access to specialized infrastructure and high capital requirements. Therefore, VC appears to be an opportunity for their development, but it requires certain conditions related to the stability or internationalization of the business, as well as elements of institutional security that reduce investment risks.

Although each Latin American country has relevant strengths in terms of training, innovation, and the development of the bioeconomy, the lack of regional legal frameworks, as well as the scarcity of institutions in this field, make it difficult to attract the capital necessary for the growth of bioenterprises.

Regional bioeconomic integration can be an opportunity to attract risk capital to Latin American bioenterprises, as it facilitates the exchange of knowledge, protocols for exporting their products and coordination according to the production chains of each country.

Indeed, for such integration to be effective, it requires both public and private intervention. Public intervention will be central to the extent that it provides institutionality, and private intervention will be responsible for facilitating capital investment. The former will create the enabling spaces to attract investment and facilitate innovation processes, while the latter will support the strengthening of bioenterprises, which are increasingly in demand, reaching values of \$1.43 billion, with bioenterprises from Brazil, Chile, Colombia, Mexico, and Argentina standing out (Endeavor, 2021), demonstrating a high supply of venture capital for the region.

This reality undoubtedly shows how the intervention of non-traditional actors is becoming essential in the development scene of countries, especially in the field of bio-enterprises. This does not mean that traditional actors such as the state are being displaced, but rather that their role is complementary to that of external actors, to the extent that innovation in bioeconomy is largely driven by private capital.

Throughout history, regional integration has been addressed through various initiatives that, despite having faced numerous challenges, should not necessarily be regarded as an unfruitful path for regional growth. The added value of this proposal lies in its approach, which does not focus on creating new mechanisms, but rather invites reflection on the possibility of revitalizing existing spaces, adapting them to the needs of regional bioentrepreneurship to attract venture capital.

While the new regionalism presents certain challenges related to sustainability and social cohesion, a bioeconomic approach could mitigate these difficulties by integrating environmental and social considerations into the processes of innovation and business development. In this way, it is possible not only to achieve greater competitiveness but also to establish a more inclusive and sustainable growth model, aligned with sustainable development goals.

Despite the long history of integration frameworks in Latin America, efforts in regions such as the Andean Community and MERCOSUR have primarily been conceived as general cooperation structures. However, it is worth noting that these spaces have increasingly incorporated the development of bioeconomy technologies, a sector that is particularly attractive to venture capital (VC).

Nonetheless, this proposal carries the risk of continuing to support exclusively emerging bioeconomy technologies, which could result in an uneven distribution of innovation and exacerbate some of the tensions raised by the new regionalism. However, it is also possible that, depending on the governance adopted, and drawing on successful experiences from other regions, as indicated by Liu, Cui, Chen, and Xiu (2023), greater homogenization in access to innovation could be achieved, which may foster a more inclusive and dynamic business environment. If implemented effectively, this approach could represent a significant advancement in regional integration, balancing existing disparities and promoting a more equitable development of resources.

References

- Acetta, P. M., Gonzalez De Cap, S., Brenes Porras, C., & Chavarría Miranda, H. (2022). *El ecosistema para la bioeconomía en Argentina: experiencia Rosario*. C3B: Cuadernos de Bioeconomía y Biotecnología, (3). <https://doi.org/10.21071/c3b.vi3.15243>
- Aguilar-Antunes, A., & Rodríguez Quesada, V. (2022). *Para romper el círculo vicioso centroamericano: la necesidad de la necesidad en su integración regional*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Aguilar-Antunes, A., & Rodríguez Quesada, V. (2022). *Para romper el círculo vicioso centroamericano: la necesidad de la necesidad en su integración regional* en : Iglecias, W. T.; Román Solano, D.; Gómez Arévalo, A. P.; Aguilar Antunes, A.; Villacorta Zuluaga, C. E. (org.). *Historia, actualidad y cuestionamientos sobre la región centroamericana en su Bicentenario*. São Paulo: Edições EACH, 2022. p. 343-371. (América Central en perspectiva ístmica; 1). DOI 10.11606/9786588503379.
- Álvarez, J. P. (January, 2023). 5 Economic challenges facing Latin America in 2023. *Bloomberg Línea*. Recuperado el 20 de junio de 2023, de: <https://www.bloomberglinea.com/english/5-economic-challenges-facing-latin-america-in-2023/>
- Arévalo, G. & Arévalo M. (2005) La unión europea: de la integración económica a la integración política *Revista Apuntes del CENES*, vol. 25, núm. 39, enero-junio, 2005, pp. 69-94 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá, Colombia
- Arias, L. (2021). Bioeconomía en Costa Rica: cambio sociotécnico y perspectivas para el desarrollo territorial rural. Universidad de Chile, Santiago (Chile). *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 7(1)
- Beck, U. (1998). *La sociedad de riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós. Barcelona.
- Bisang, R., Campi, M., & Cesa, V. (2009). *Biotecnología y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas
- Brenes Porras, C., Napsuciale Heredia, A., Jimenez Rodriguez, M. G., & Chavarría Zamora, S. (2024). *From crisis to solutions: Impact investing in climate and food security* (Policy brief). G20 T20 Task Force 04: Trade and Investment for Sustainable and Inclusive Growth. https://www.t20brasil.org/media/documentos/arquivos/TF04_ST_02_From_Crisis_to_Solu6700223b5cb08.pdf
- Caetano, G., & Sanahuja, J. A. (2019). Integración regional y regionalismo: Introducción al número temático: (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: El regionalismo en cuestión. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1). Recuperado de <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/37>

- Coates, G. (2007). *Biotechnology and Regional Integration*. En V. B. Canizaro (Ed.), *Architectural Regionalism: Collected Writings on Place, Identity, Modernity, and Tradition* (pp. 350-453). Nueva York: Princeton Architectural Press.
- Consejo de la Unión Europea. (2024). *La Presidencia del Consejo de la UE*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/presidency-council-eu/#:~:text=Para%20la%20Presidencia%20del%20Consejo,momento%20la%20Presidencia%20del%20Consejo>
- Corley, Esteban. (2016). BIOTECSUR: la plataforma de biotecnología del Mercosur. *Revista industrial y agrícola de Tucumán*, 93(1), 43-46. Recuperado en 11 de noviembre de 2024, de https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-30182016000100006&lng=es&tlng=es.
- Duarte, M. (2018). Latinoamérica: entre la integración del capital y la desintegración del trabajo. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 34, N° 4, pp. 202-217.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2023. Sistema interamericano y bloques de integración regional y subregional. Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible: ONU.
- Economic Complexity Observatory (2021). *País rankings*. Recuperado el 20 de julio de 2023, de: <https://oec.world/es/rankings/eci/hs6/hs96>
- European Commission. (2020). Research and innovation. Recuperado el 20 de junio de 2023, de: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/environment/bioeconomy_en
- Fawcett, L. (2004). Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. *International Affairs*, 80, 429-446. <https://doi.org/10.1111/J.1468-2346.2004.00391.X>.
- Fisher, F.; Axup, J.; Daie, J.; Hess, R. and Lonnen, R. (2022) Setting up for success in bioenterprise. *The Biochemist*, Vol (1): pp 6-10.
- FONTAGRO. (2022). *El rol de la bioeconomía en la agenda 2030*. FONTAGRO. Recuperado el 29 de octubre de 2023, de: <https://www.fontagro.org/es/blog/el-rol-de-la-bioeconomia-en-la-agenda-2030/>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2019). Indicators to monitor and evaluate the sustainability of bioeconomy. Rome, Italy: FAO
- Gómez Lee, M. I. (2012). *La Comunidad Andina frente al reto del acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios*. Dialnet. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5134851.pdf>

- IICA (Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, Costa Rica). (2018). Plan de Mediano Plazo 2018-2022 (en línea). San José, Costa Rica: IICA.
- Konrad Adenauer Foundation. (2011). Integración latinoamericana: ¿Multilateralismo o TLCs? Recuperado 20 de octubre de 2023, de: https://www.kas.de/documents/252038/252116/KAS_Paper_08.pdf/4f5c9d3e-6b2d-4c0f-9b5e-7a6d3c1f2b0e
- Liu, H., Cui, C., Chen, X., & Xiu, P. (2023). How can regional integration promote corporate innovation? A peer effect study of R&D expenditure. *Journal of Innovation & Knowledge*, 8*(4), 100444. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2023.100444>
- Perrotta, D. (2010). *Ayer, hoy y ¿siempre?: La integración regional sudamericana en el siglo XXI*. *Revista Sociedad Global*, 4(1/2), 61-85.
- Pianese, B. (2023). Latin America's economic challenges for 2023. The Financial Times Ltd. Recuperado el 20 de julio de 2023, de: <https://www.thebanker.com/World/Americas/Latin-America-s-economic-challenges-for-2023?ct=true%20https://www.bloomberglinea.com/english/5-economic-challenges-facing-latin-america-in-2023/%20E>
- Quiliconi, C., & Espinoza, R. (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?. *Colombia Internacional*, 92, 15-41. <https://doi.org/10.7440/COLOMBIAINT92.2017.01>.
- Romero, A. (2022). *Globalización y Pobreza*. Colombia, Universidad de Nariño.
- Schulz, J. S. (2017). *Nuevos actores en el escenario internacional: geopolítica multipolar, bloques emergentes y nueva arquitectura financiera*. *Jornadas de Investigación, Docente, Extensión y Ejercicio Profesional*, Vol. X. pp.1-7.
- SF500. (2023). *Portada - SF500*. SF500 - Fondo de inversión en emprendimientos de base científica-tecnológica de alto impacto. Recuperado el 20 de junio de 2023, de: <https://sf500.com.ar/>
- Teubal, M. (1968). La integración económica latinoamericana: ¿un modelo “cepalino”? *Desarrollo Económico*, Vol. 20, N° 77, pp. 3-26.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, 5, 25-51. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.501002>.
- Warleigh-Lack, A. (2006). Towards a conceptual framework for regionalisation: Bridging 'new regionalism' and 'integration theory'. *Review of International Political Economy*, 13, 750 - 771. <https://doi.org/10.1080/09692290600950639>.

World Bank. (2021). *Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) de 1996-2021*. [Archivo de datos]. Recuperado el 20 de junio de 2023, de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>

Enviado: 29 de octubre de 2023

Aceptado: 04 de diciembre de 2024

Annexes section

Table 1.
Country abbreviation

1AE United Arab Emirates	FI Finland	NG Nigeria
AR Argentina	FR France	NI Nicaragua
AU Australia	GH Ghana	NL Netherlands
BE Belgium	GT Guatemala	NO Norway
BO Bolivia	HK Hong Kong	NZ New Zealand
BR Brazil	HN Honduras	PA Panama
BT Bahamas	ID Indonesia	PE Peru
BZ Belize	IL Israel	PY Paraguay
CA Canada	IN India	RU Russia
CH Switzerland	IT Italy	SA Saudi Arabia
CL Chile	JM Jamaica	SE Sweden
CN China	JP Japan	SG Singapore
CO Colombia	KE Kenya	SN Senegal
CR Costa Rica	KR South Korea	SV El Salvador
DE Germany	MA Morocco	TH Thailand
DK Denmark	MG Madagascar	TR Türkiye
DO Dominican Republic	MX Mexico	TW Taiwan
EC Ecuador	MY Malaysia	TZ Tanzania
EG Egypt	MZ Mozambique	UG Uganda
Is Spain	NA Namibia	UK United Kingdom