

POLÍTICA Y GOBIERNO

VOL. XXVIII, NÚM. 1
CIUDAD DE MÉXICO, PRIMER SEMESTRE DE 2021

ARTÍCULOS

- ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO ■ El efecto divergente del populismo: Presidentes populistas y apoyo al régimen en América Latina
- LEOPOLDO GÓMEZ
Y OTONIEL O. OCHOA ■ Polarización ideológica, segregación y los nuevos medios en México
- MARTÍN ARMELINO ■ La resindicalización (fallida) del peronismo en la Argentina kirchnerista (2003-2015)
- RAÚL BEJARANO ROMERO ■ Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- MARÍA GOENAGA RUIZ DE ZUAZU
Y PATRICIA GUTIÉRREZ MORENO ■ Bienestar, fiscalidad y opinión pública. Una ciudadanía insatisfecha: El caso de México
- CRISTIAN PARKER GUMUCIO
Y MARÍA PAZ AEDO ZÚÑIGA ■ De la evaluación de impacto ambiental a la evaluación ambiental estratégica: Desafíos para la política ambiental en Chile y América Latina

DEBATE

- ADRIANA ALFARO ALTAMIRANO,
LUIS DE LA CALLE,
LUIS FERNANDO MEDINA
Y DAVID PEÑA RANGEL ■ Conversatorio sobre *Socialismo, historia y utopía* de Luis Fernando Medina



Director
Luis de la Calle
Centro de Investigación y Docencia Económicas
politicaygobierno@cide.edu

Editor

Luis de la Calle
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Editor asistente

Diana Alejandra Sánchez Romero
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Consejo Editorial

Manuel Alcántara
Universidad de Salamanca

Ana María Arjona Trujillo
Northwestern University

Eduardo Dargent
Pontificia Universidad Católica del Perú

Frances Hagopian
Harvard University

Juan Pablo Luna
Pontificia Universidad Católica de Chile

Noam Lupu
Vanderbilt University

Beatriz Magaloni
Stanford University

María Victoria Murillo
Columbia University

Kenneth Roberts
Cornell University

Guillermo Trejo
University of Notre Dame

Deborah Yashar
Princeton University

Comité Editorial

Rosario Aguilar
Newcastle University

Melina Altamirano
El Colegio de México

Francisco Cantú
University of Houston

Flavia Freidenberg
Universidad Nacional Autónoma de México

Sandra Ley
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudio López-Guerra
University of Richmond

Álvaro López Lara
*Universidad Autónoma Metropolitana-
Xochimilco*

Juan Pablo Micozzi
Instituto Tecnológico Autónomo de México

Julio Ríos-Figueroa
Centro de Investigación y Docencia Económicas
Director de la División de Estudios Políticos

María Paula Saffon
Universidad Nacional Autónoma de México

Mariano Sánchez-Talanquer
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Alberto Simpser
Instituto Tecnológico Autónomo de México

María Fernanda Somuano
El Colegio de México

Marcela Torres Wong
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

POLÍTICA y gobierno

es una publicación semestral de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

El objetivo de **POLÍTICA y gobierno** es abrir espacios para la difusión y crítica de trabajos académicos en ciencia política, independientemente de la corriente disciplinaria a la que pertenezcan.

La revista aparece listada en el *Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica* que publica el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como en los siguientes índices: *Social Science Citation Index and Current Contents/ Social & Behavioral Sciences* (SSCI AND CC/S&CBS), *Public Affairs Information Service* (PAIS), *International Political Science Abstracts* (IPSA), *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades* (CLASE) e *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI).

www.cide.edu

VOLUMEN XXVIII . NÚMERO 1 . CIUDAD DE MÉXICO . PRIMER SEMESTRE DE 2021

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2021

Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.

Certificado de licitud de título: 8043; Reserva del título otorgado por Indautor: 002439/94; Certificado de licitud de contenido: 6252. ISSN: 1665-2037. Ventas y suscripciones: publicaciones@cide.edu. Tel: 5727 9800, exts. 6091 y 6094. www.LibreriaCide.com. Dirección editorial: Natalia Cervantes Larios.

Cuidado editorial: Natalia Rojas Nieto. Tel: 5202 6532, Topilejo 119, Molino del Rey, 11040, Ciudad de México, con la colaboración de Pilar Tapia.

Contenido

VOL. XXVIII, NÚM. 1, PRIMER SEMESTRE DE 2021

ARTÍCULOS

Alejandro Monsiváis Carrillo, El efecto divergente del populismo: Presidentes populistas y apoyo al régimen en América Latina

Leopoldo Gómez y Otoniel O. Ochoa, Polarización ideológica, segregación y los nuevos medios en México

Martín Armelino, La resindicalización (fallida) del peronismo en la Argentina kirchnerista (2003-2015)

Raúl Bejarano Romero, Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

María Goenaga Ruiz de Zuazu y Patricia Gutiérrez Moreno, Bienestar, fiscalidad y opinión pública. Una ciudadanía insatisfecha: El caso de México

Cristian Parker Gumucio y María Paz Aedo Zúñiga, De la evaluación de impacto ambiental a la evaluación ambiental estratégica: Desafíos para la política ambiental en Chile y América Latina

DEBATE

Adriana Alfaro Altamirano, Luis de la Calle, Luis Fernando Medina y David Peña Rangel, Conversatorio sobre *Socialismo, historia y utopía* de Luis Fernando Medina

Indicaciones para colaboradores

1. Todos los originales deberán enviarse por correo electrónico de la siguiente manera:
 - Nombre completo del autor, adscripción institucional, dirección, teléfono y correo electrónico.
 - Carta en la que el autor indique su interés en que el artículo se publique en *Política y gobierno*, y donde indique que el texto no está bajo consideración en otra revista o editorial.
 - En procesador de texto Word o compatible, tamaño carta, letra Times New Roman 12.
 - Los cuadros y gráficas deberán enviarse en archivo aparte, en el formato original en el que fueron construidos (Excel, Word), debidamente numerados, con título y la fuente consultada para su elaboración.
 - Incluyendo gráficas, cuadros, anexos, citas y bibliografía, los artículos deberán oscilar entre 30 y 50 cuartillas; los ensayos, notas y estudios bibliográficos, entre 20 y 30.
 - Todos los textos, salvo reseñas y críticas, deberán llevar un resumen en español e inglés no mayor de 120 palabras y una breve lista de palabras clave (en español e inglés).
2. Los ensayos bibliográficos deberán versar sobre uno o más libros académicos recientes. El formato es libre al igual que la extensión. Los ensayos bibliográficos se someterán a un proceso de revisión editorial y dictaminación.
3. Las referencias citadas deberán quedar en el texto, entre paréntesis. Ejemplo: **“Durante el periodo de 1952 a 1953 se calcularon 22 mil muertos por efectos de la violencia política (Palacios, 2006: 151)”**. Las notas al pie serán exclusivamente explicativas.
4. Al final del texto deberá figurar, en orden alfabético, una lista completa de la bibliografía empleada, bajo los siguientes criterios (incluyendo puntuación):

Lawson, Chapell y Jorge I. Domínguez (eds.) (2004), *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford y La Jolla, Stanford University Press-Center for US-Mexican Studies.
5. Los artículos de publicaciones deberán ir en el siguiente orden:

Huerta, Marisol (2003), “Buscan beneficio del IVA”, *Reforma*, 27 de marzo, p. A3.
6. Los documentos electrónicos llevarán el siguiente orden y la fecha de consulta entre corchetes al final:

Kaufmann, Daniel *et al.* (2005), “Governance Matters IV Governance Indicators for 1996-2004”, en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=718081 [25 de marzo de 2008].
7. Los textos no se someterán a evaluación hasta que cumplan con los requisitos aquí establecidos. El material deberá enviarse a:

Equipo editorial
Política y gobierno
División de Estudios Políticos
Centro de Investigación y Docencia
Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5),
Lomas de Santa Fe,
Delegación Álvaro Obregón
Apartado Postal 10-833, C.P. 01210,
Ciudad de México.
Tel. 57 27 98 00, ext. 2204 o 2108,
fax: 57 27 98 71
politicaygobierno@cide.edu

El efecto divergente del populismo

Presidentes populistas y apoyo al régimen en América Latina

Alejandro Monsiváis Carrillo*

RESUMEN: A pesar del creciente interés que despierta el populismo, los estudios acerca de la relación entre los gobiernos populistas y el apoyo al sistema político son todavía escasos. Usando datos de 18 países latinoamericanos, este estudio ofrece evidencia de que la influencia de los presidentes populistas en el apoyo al régimen es positiva, pero solo entre los votantes que se sienten representados por el gobierno. El análisis compara el apoyo al régimen entre los votantes que sufragaron por el presidente en turno (“ganadores”) y los que no (“perdedores”), en países con presidentes populistas y no-populistas. Los resultados muestran que la diferencia en el apoyo al régimen entre votantes ganadores y perdedores es más grande cuando gobierna un presidente populista. Aunque la democracia esté en riesgo o haya sido ya erosionada, el apoyo al régimen es mayor entre los votantes ganadores.

Palabras clave: populismo, votantes ganadores y perdedores, apoyo al régimen, confianza en las instituciones, satisfacción con la democracia, eficacia política, América Latina.

The Contrasting Effects of Populism: Presidential Populism and Regime Support in Latin America

ABSTRACT: There is an increasing body of research analyzing the consequences of populism on democracy. So far, however, not enough attention has been devoted to the relationship between populists in power and public support for the political system. The present study is a contribution to bridging current research on these topics. It argues that populist presidents enhance regime legitimacy, but only among those citizens who voted for the winning candidate in the last presidential elections. Based on data from 18 Latin American countries, the analysis reveals that populist presidents increase the winner-loser gap in citizen’s system support, trust in institutions, external efficacy, and satisfaction with democracy. These findings provide evidence that winners might support a regime where democracy is at risk or is already backsliding.

Keywords: populism, winner-loser gap, regime support, political trust, satisfaction with democracy, external efficacy, Latin America.

*Alejandro Monsiváis Carrillo es profesor-investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pública en el Colegio de la Frontera Norte. Carretera escénica Tijuana-Ensenada, Km 18.5, San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, Baja California, México. Tel: 664 631 6300. Correo-e: amonsi@colef.mx. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-8661-5935>. El autor expresa su agradecimiento a los revisores anónimos por sus certeras y sugerentes observaciones.

Artículo recibido el 9 de abril de 2020 y aceptado para su publicación el 6 de enero de 2021.

El protagonismo que han alcanzado líderes como Hugo Chávez, Marine Le Pen, Víctor Orban o Donald Trump, entre muchos otros, ha despertado un renovado interés en el populismo y sus consecuencias para la democracia (Caramani, 2017; Inglehart y Norris, 2017; Urbinati, 2019). A la fecha, se tiene conocimiento de que las deficiencias en la representación política, las fallas de los gobiernos y la desconfianza en las instituciones abren el camino al poder a los populistas (Doyle, 2011; Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017: 7). Asimismo, el análisis sistemático de los impactos de los gobiernos populistas ha avanzado rápidamente (Juon y Bochsler, 2020; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013; Rovira Kaltwasser, 2012; Ruth y Hawkins, 2017; Ruth, 2017). A la par, se ha comenzado a generar información que contribuye a analizar las actitudes populistas entre la población y sus consecuencias políticas (*e.g.*: Aguilar y Carlin, 2019; Castanho Silva *et al.*, 2019; Castro Cornejo, Ley y Beltrán, 2020).

Sin embargo, todavía hay pocos estudios que examinen el efecto del populismo en el apoyo popular al sistema político. El apoyo al régimen es el nivel de soporte que la ciudadanía de un país le confiere al sistema político, sus instituciones y actores protagónicos (Dalton, 2004; Norris, 2011: 23-34). Para muchos, es un factor clave relacionado con la estabilidad de las democracias (Diamond, 1999; Linz y Stephan, 1996; Lipset, 1959: 168). La literatura muestra que el apoyo, la confianza y la satisfacción políticas se ven favorecidas cuando la ciudadanía percibe que sus intereses están representados, el gobierno se conduce con imparcialidad y equidad, y el sistema se desempeña con eficacia (*e.g.* Christmann, 2018; Dahlberg, Linde y Holmberg, 2013; Van der Meer y Hakhverdian, 2017; Wagner, Schneider y Halla, 2009). No obstante, existen pocos estudios que discutan el efecto que pueden tener los gobiernos populistas en el apoyo al régimen. Como se sabe, los populistas emplean una retórica maniquea, que concibe la política como la confrontación entre un pueblo virtuoso y una élite corrupta (Mudde, 2004). De esta forma, al ejercer el poder se asumen como los legítimos representantes la voluntad popular y dicen combatir la corrupción de las élites. Si sus pretensiones representativas son exitosas (Saward, 2010), pueden tener una influencia positiva en la legitimidad del sistema. Al mismo tiempo, los políticos populistas alientan la polarización al descalificar el pluralismo y el derecho de los opositores a disentir. En ese sentido, pueden motivar un rechazo que se extienda de su gobierno al sistema político en su conjunto.

¿Cuál de esas posibilidades habrá de prevalecer? ¿Por qué razones y bajo qué condiciones? Este trabajo contribuye a discutir el impacto del populismo en el apoyo ciudadano al régimen político. El postulado central es que los gobernantes populistas pueden fortalecer el sentimiento de representación política entre la ciudadanía, consiguiendo así ejercer un efecto positivo en el apoyo al régimen. Este efecto, sin embargo, debido al carácter antagonista del discurso populista, será diferente entre los ciudadanos que se sienten representados por el presidente populista y los que no. Para observar esta influencia divergente, el presente estudio examina

el apoyo al sistema entre los votantes que apoyaron al presidente en turno en el momento de su elección y entre los votantes que optaron por candidatos que resultaron perdedores. La expectativa principal es que, en los países gobernados por presidentes populistas, la diferencia en el apoyo al régimen entre votantes ganadores y perdedores será mayor que en aquellos países en los que el presidente no es populista.

Para desarrollar el análisis, la primera sección de este artículo presenta el tema del populismo. Debido al carácter controvertido y contestado del término, en esta parte se describe la perspectiva *ideacional* que se adopta en este estudio (Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017). Sobre esta base, en la segunda parte se desarrolla la hipótesis de la investigación: el efecto de los presidentes populistas en el apoyo al régimen es polarizador, produciendo reacciones divergentes entre los votantes que se ven representados por el presidente y los que no. La tercera sección describe las fuentes de información, la medición de las variables y el método utilizado en el análisis. La cuarta y quinta secciones, respectivamente, presentan los resultados y discuten las hipótesis con base en la evidencia obtenida. La última parte ofrece una síntesis de los hallazgos y una reflexión conclusiva.

EL POPULISMO

El populismo es una noción clave para comprender las transformaciones y desafíos de la democracia contemporánea. En el campo de la teoría política, diversos trabajos recientes han contribuido a clarificar su significado. Por ejemplo, para Urbinati (2019: 124), el populismo supone una desfiguración de los conceptos del gobierno de la mayoría y del pueblo, que ofrece una noción de la soberanía democrática basada en la inclusión política de aquellos que apoyan al líder populista y relega a segundo plano formalismos y procedimientos. Rosanvallon (2020) considera el populismo como una cultura política compuesta por varios elementos: una noción unificada del pueblo, una noción de la democracia, una idea de la representación, una filosofía económica y un régimen de pasiones. Laclau (2005) abiertamente equipara el populismo con una lógica democrática, en la que la figura del “pueblo” articula distintos movimientos y actores subordinados para enfrentarse a las “élites” o los poderosos.

En las ciencias sociales, el populismo ha sido un fenómeno estudiado desde distintos ángulos. De acuerdo con la revisión propuesta por Hawkins y Rovira Kaltwasser (2017: 515-516), desde una perspectiva estructuralista, el populismo se ha entendido como una forma de organización política en un periodo histórico estrictamente delimitado: el momento en que se produjo la incorporación de los sectores populares en un modelo estatista de desarrollo en los países latinoamericanos (Germani, 1978). De igual forma, el populismo ha sido equiparado a la adopción de políticas económicas (y para tal efecto, de cualquier otro tipo) irresponsables e ineficientes, buscando réditos políticos y electorales para los gobernantes (Dornbusch y

Edwards, 1991). En tercer lugar, el populismo se define como la capacidad de movilización popular de un líder carismático y, por lo regular, ajeno al sistema de partidos (Weyland, 2001).

Con todo, en la agenda de investigación acerca del populismo ha ganado centralidad la tarea de formular conceptos claros y replicables, que contribuyan a investigar empíricamente tal fenómeno a lo largo de distintos países, regiones y épocas (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2018: 1668). En ese sentido, diversos especialistas coinciden en reconocer la importancia de una concepción “ideacional” y minimalista del populismo (Hawkins, 2009; Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017; Mudde, 2004; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2018). De acuerdo con Hawkins y Rovira Kaltwasser (2017: 514-515), el populismo es una concepción de tipo maniqueo, que concibe la política como la lucha permanente entre las fuerzas del mal y del bien. Esta lucha es protagonizada por la “voluntad del pueblo”, concebida de forma fija y cosificada, y los representantes de una “élite”. La voluntad popular encarna la virtud de la autenticidad democrática, mientras que la élite representa el vicio y la corrupción.

Esta concepción es “ideacional” puesto que se trata de una “ideología adelgazada” (*thin ideology*), que no llega a convertirse en una ideología estructurada, como el liberalismo, el nacionalismo o el fascismo. Esto facilita que se pueda adoptar una postura populista integrada por elementos de ideologías lo mismo de izquierda que de derecha o con elementos simbólicos de distinto tipo. Por su carácter ideacional, los populistas pueden “politizar los agravios que son relevantes en su propio contexto” (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2018: 1670). Por otra parte, se trata de una concepción minimalista, pues consta de un número reducido de atributos básicos, lo cual facilita que pueda “viajar” analíticamente, para aplicarse en contextos y tiempos diferentes. Además, esta concepción presenta la ventaja de separar la observación del populismo de sus causas y consecuencias. Como señalan Mudde y Rovira Kaltwasser (2018: 1671), antes que asumir que el populismo es bueno o malo para la democracia, la concepción ideacional permite evaluar empíricamente las condiciones en las que el populismo puede tener efectos adversos o favorables en la democracia.

EL EFECTO DIVERGENTE DEL POPULISMO EN EL APOYO POLÍTICO

Se sabe que la llegada al poder de los políticos populistas está precedida por la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas (Doyle, 2011). Una vez en el gobierno, ¿cuál es el impacto de los populistas en la legitimidad y el apoyo al sistema político? Un número creciente de investigaciones ha analizado las consecuencias del populismo para la democracia. Rovira Kaltwasser (2012) señala que el populismo puede tener consecuencias ambivalentes, ya que puede contribuir a promover la inclusión y la participación popular, pero también representar una amenaza para el pluralismo y la contestación política. Mudde y Rovira Kaltwasser (2013) muestran que los populismos de izquierda y derecha tienen consecuencias diferentes a

partir de una comparación de casos de populismo en Europa y América Latina. Mientras que los primeros tienden a ser más “inclusivos” en los planos material, simbólico y político, los segundos tienen resultados más excluyentes. Asimismo, Ruth (2017) encuentra que los presidentes populistas en América Latina erosionan los mecanismos de rendición de cuentas horizontal cuando se presentan determinadas configuraciones de la falta de un gobierno unificado, un vacío de poder en la arena política y la distribución del apoyo al presidente. En términos de representación política, Ruth y Hawkins (2017) aportan información que muestra un efecto positivo del populismo presidencial en la representación descriptiva, pero con resultados menos claros en términos de la proporcionalidad de la representación, los mecanismos de democracia directa o la representación sustantiva. Al analizar el impacto del populismo en la calidad de la democracia en 53 países en el periodo de 1990 a 2016, Juon y Bochsler (2020) también encuentran resultados mixtos. La evidencia sugiere, ante todo, que los populistas influyen negativamente en el Estado de derecho, la transparencia y otros contrapesos institucionales.

La influencia de los gobiernos populistas en la legitimidad del régimen, sin embargo, es un tema menos estudiado. Mauk (2020), por ejemplo, analiza 23 democracias en Europa y encuentra que el triunfo de partidos populistas en países con problemas de corrupción y calidad democrática deficiente tiene un efecto positivo en la confianza política. En esa misma línea, el supuesto básico de este trabajo es que el efecto del discurso populista en el apoyo al régimen podría ser positivo, en la medida en que los gobernantes populistas sean exitosos en su pretensión de fungir como auténticos representantes del pueblo.

En una democracia se espera que los gobernantes actúen en interés de los votantes a los que representan (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Para los votantes, a su vez, es importante que los gobiernos representen sus preferencias e implementen políticas que les proporcionen beneficios. La representación política, sin embargo, además de la conexión electoral con los votantes y las decisiones de gobierno, involucra la emisión constante de pretensiones representativas (*representative claims*) de carácter discursivo o simbólico, que pueden ser aceptadas en mayor o menor medida por la audiencia a la que van dirigidas (Saward, 2010). En ese sentido, el discurso populista transmite una pretensión representativa mediante su visión maniquea de la política. Como señala Caramani (2017: 61-63), típicamente los gobernantes populistas asumen que los votantes les han delegado el poder de interpretar y hacer valer una voluntad general uniforme y abstracta para combatir a los enemigos del pueblo. No reconocen el pluralismo político y no requieren organizaciones intermedias ni de procedimientos formales. Antes bien, con la pretensión de ser los únicos autorizados para ejercer la representación popular, los políticos populistas se presentan a sí mismos como los representantes directos e inmediatos de un “pueblo” homogéneo, agraviado y subordinado.

El apoyo al sistema político en países gobernados por presidentes populistas puede verse robustecido a causa de las consecuencias inclusivas que tienen las declaraciones y acciones emprendidas por los populistas. Como señalan Mudde y Rovira Kaltwasser (2013), los gobernantes populistas pueden reivindicar a amplios sectores sociales tradicionalmente excluidos e invisibilizados, adoptando hábitos populares y gestos coloquiales que los acercan a las mayorías. Al mismo tiempo, los populistas pueden promover cambios institucionales que dotan de influencia y capacidad de decisión a esos sectores, o políticas distributivas del ingreso y el bienestar que benefician a los excluidos. Sin embargo, por su carácter contencioso y antagonista, los políticos populistas pueden provocar, en paralelo, un efecto negativo en la confianza y el apoyo políticos. A la vez que reivindicán al pueblo, pueden atacar y denigrar a otros sectores sociales, pues denuncian como “enemigos del pueblo” a sus adversarios o a quienes no se pliegan a sus deseos. Sus acciones y decisiones en materia de política pública, por mucho que beneficien a ciertos sectores sociales, pueden ser resultado de procesos defectuosos en términos de equidad, imparcialidad o legalidad. Asimismo, al enfrentarse a sus adversarios, pueden recurrir a medidas que limiten las libertades de la oposición o que debiliten los contrapesos institucionales. Por estos motivos, los ejecutivos populistas también pueden aumentar el rechazo al sistema político y sus instituciones.

De esta forma, la influencia positiva del discurso populista de los gobernantes en el apoyo al régimen puede verse cancelada debido a su carácter antagonista. Sin embargo, precisamente a causa de la polarización que provoca en la opinión pública, el populismo presidencial puede ejercer un efecto divergente en el electorado. Es probable que los ciudadanos que se sienten representados por el presidente populista muestren más confianza en el sistema político que aquellos que se oponen al gobierno. Si existe tal divergencia, esta debería manifestarse al comparar el apoyo al régimen entre los votantes ganadores y perdedores. Los votantes ganadores son aquellos que declaran haber sufragado a favor del presidente en funciones; los votantes perdedores acudieron a votar, pero expresaron su preferencia por otros candidatos o por nadie en particular.

El estatus de los votantes como ganadores o perdedores ha mostrado ser un indicador clave del vínculo representativo entre la ciudadanía y los gobernantes. Numerosos estudios han encontrado que el apoyo al régimen es sistemáticamente mayor entre quienes sufragaron a favor de los partidos o candidatos que resultaron ganadores (*e.g.* Anderson *et al.*, 2005; Anderson y Tverdova, 2001; Blais y Gélinau, 2007). Se ha encontrado, también, que la proximidad ideológica con los representantes electos incrementa la satisfacción con la democracia entre los ganadores y la disminuye entre los perdedores (Curini, Jou y Memoli, 2012). La discrepancia aumenta si un partido obtiene menos escaños en el parlamento que otro, aunque hayan recibido una misma proporción de votos (Blais, Morin-Chassé y Singh, 2017).

Asimismo, se ha visto que los votantes ganadores tienden a preferir reformas electorales que minimicen el riesgo de enfrentarse a resultados adversos en las elecciones, mientras que los perdedores están dispuestos a asumir mayores riesgos (Bowler y Donovan, 2007). Las diferencias en el grado de apoyo político reportado por votantes vencedores y perdedores, por otra parte, también están vinculadas a las características del contexto político. Por ejemplo, al analizar la influencia de atributos como la calidad de la democracia y la fortaleza del gobierno de la ley, Dahlberg y Linde (2016) muestran que algunos votantes se toman con menor pesar la derrota electoral de sus candidatos. El margen de satisfacción con la democracia entre perdedores y ganadores es menor en países en los que la fortaleza de las instituciones políticas ofrece certidumbre a los ciudadanos (véase Monsiváis-Carrillo, 2020).

La hipótesis central de este estudio, entonces, es que el estatus de los votantes como ganadores y perdedores desempeña un rol clave en definir el efecto que ejerce el carácter populista de los gobernantes en el apoyo al sistema. Los presidentes populistas pueden incrementar la diferencia en el apoyo al sistema entre los votantes que les dieron su apoyo en las urnas y los que no. La diferencia en el apoyo al sistema puede aumentar por dos vías complementarias; por un lado, los votantes del presidente populista pueden sentir más apoyo al sistema político que los votantes de presidentes no-populistas. El populismo puede hacer sentir a los votantes reivindicados y representados. Por otro lado, los votantes opositores al presidente populista pueden manifestar menos apoyo al régimen que los votantes perdedores en otros países. El populismo puede incrementar la desafección política entre aquellos votantes a los que ataca, persigue o bloquea por ser críticos u opositores.

Estas hipótesis tienen una implicación adicional: los votantes del presidente populista pueden considerar legítimo un sistema político en el que podría existir una erosión deliberada de las instituciones políticas y representativas, o en el que se desacreditan o combaten los derechos y libertades políticos de los grupos opositores. ¿Es posible que la ciudadanía le dé su apoyo a un régimen en el que la democracia se ve deteriorada? La respuesta es afirmativa. De acuerdo con la teoría desarrollada por Singer (2018), los votantes eligen al candidato de su preferencia y le confieren a él o ella la autoridad para actuar representando sus intereses, particularmente en momentos difíciles para un país. Sin embargo, esa autorización electoral puede funcionar como una autorización delegativa (O'Donnell, 1994). Singer (2018) demuestra que los votantes están dispuestos a tolerar que el presidente pase por encima de los procedimientos y limite libertades democráticas fundamentales, mientras perciban que el presidente está haciendo un buen trabajo. Una de las posibles consecuencias de la delegación de autoridad aceptada por los votantes es un proceso sigiloso de erosión democrática que será difícil revertir posteriormente (Luo y Przeworski, 2019).

En síntesis, la hipótesis de este trabajo es la siguiente:

H1: Los presidentes populistas provocan que aumente la diferencia entre votantes ganadores y perdedores en el apoyo que le confieren al régimen político. Es decir, la brecha entre ganadores y perdedores en el apoyo al régimen será mayor en países gobernados por presidentes populistas.

De la hipótesis principal se derivan dos hipótesis específicas:

H1a: Los presidentes populistas tendrán un efecto positivo en el apoyo al régimen político entre los votantes ganadores.

H1b: Los presidentes populistas tendrán un efecto negativo en el apoyo al régimen político entre los votantes perdedores.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Para someter a prueba las hipótesis enunciadas se recurre a información recabada en América Latina. En el pasado, algunos países de esta región fueron escenario de gobiernos encabezados por políticos considerados populistas —Juan Domingo Perón y Lázaro Cárdenas, entre otros (De la Torre y Arnson, 2013; Knight, 1998)—. Asimismo, durante las últimas décadas, varios países latinoamericanos han sido escenario del surgimiento de algunos de los políticos populistas contemporáneos más emblemáticos: Alberto Fujimori, Evo Morales, Hugo Chávez o Rafael Correa, entre otros (De la Torre, 2007, 2013; Weyland, 2001, 2013). La elección de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)¹ en 2018 como presidente de México es un ejemplo de que los políticos populistas siguen llegando al poder en los países de esta región.

El análisis se basa, primordialmente, en datos observacionales de tipo transversal. La principal fuente de datos son las encuestas levantadas en 18 países de América Latina por el Barómetro de las Américas en la ronda 2016-2017.² Las encuestas fueron levantadas en hogares, seleccionados de forma aleatoria, y son representativas de la población nacional adulta, en edad de votar, de cada país. Las variables utilizadas y el método empleado se describen a continuación. Al final del texto, en el apéndice, se presenta un cuadro con la información descriptiva de las variables.

VARIABLES DEPENDIENTES: INDICADORES DE APOYO AL RÉGIMEN

El apoyo al régimen político es un fenómeno multidimensional (Booth y Seligson, 2009; Dalton, 2004; Easton, 1975; Norris, 2011). En este estudio se analizan cuatro de los indicadores de apoyo al régimen político más usados por los especialistas:

¹ Al igual que los líderes mencionados —Fujimori, Chávez, Correa, Morales—, López Obrador (AMLO) es considerado un presidente populista en la Global Populism Database (Hawkins *et al.*, 2019).

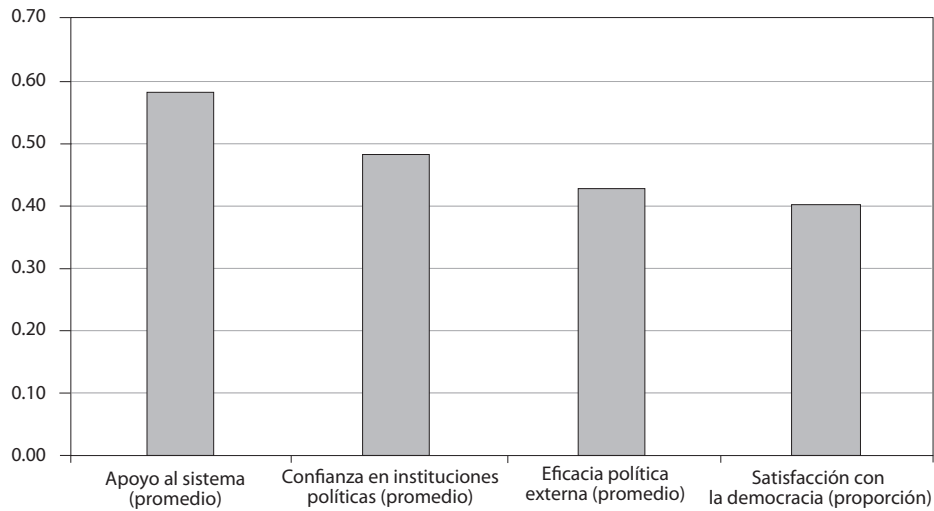
² Agradezco al Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y a sus principales fuentes de financiamiento (United States Agency for International Development, Inter-American Development Bank y Vanderbilt University) por poner los datos a disposición del público. Este agradecimiento se hace extensivo al proyecto Variedades de la Democracia (v-dem.net) y el Global Populism Database.

apoyo al sistema, confianza en las instituciones políticas, eficacia política externa y satisfacción con la democracia. El *apoyo al sistema* es una variable que mide el apoyo difuso al régimen político. Se basa en cuatro reactivos: “B2. ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de [país]?”; “B3. ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político [del país]?”; “B4. ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político [del país]?”; “B6. ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar al sistema político [del país]?”. Estos cuatro reactivos son indicadores de un factor subyacente que explica 62 por ciento de la variación conjunta. Asimismo, tienen un nivel de consistencia interna que supera el umbral mínimo requerido (0.70), ya que alcanzan un alfa de Cronbach igual a 0.793. Así, el apoyo al sistema resulta de la sumatoria de los cuatro reactivos mencionados. Para facilitar su interpretación, la escala resultante se convirtió a valores que van de 0 a 1, donde 0 representa ningún apoyo al sistema y 1 un respaldo absoluto al régimen.

Siguiendo un procedimiento similar, la *confianza en las instituciones políticas* o *confianza política* es una variable generada a partir de cuatro reactivos: la confianza en el congreso nacional, los partidos políticos, el presidente y las elecciones en este país. Estos cuatro ítems tienen, conjuntamente, un alfa igual a 0.7915 y representan 62 por ciento de la variación asociada con un mismo factor subyacente. Los valores que adopta van de 0 a 1, donde 1 equivale al máximo nivel de confianza en las instituciones posible. El tercer indicador del apoyo al régimen es *la eficacia política externa*, la cual se refiere al sentido subjetivo de la capacidad general de respuesta (*responsiveness*) del régimen (Esaiasson, Kölln y Turper, 2015), y que se mide con esta pregunta: “EFF1. A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?”; esta es una variable de siete niveles, que fue adaptada a una escala de 0 a 1. Por último, se incluye una medida utilizada con frecuencia para analizar la evaluación popular del desempeño del sistema (Linde y Ekman, 2003): *la satisfacción con la democracia*, una variable ordinal con cuatro categorías: “PN4. En general, ¿usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho(a), insatisfecho(a) o muy insatisfecho(a) con la forma en que la democracia funciona en [país]?”

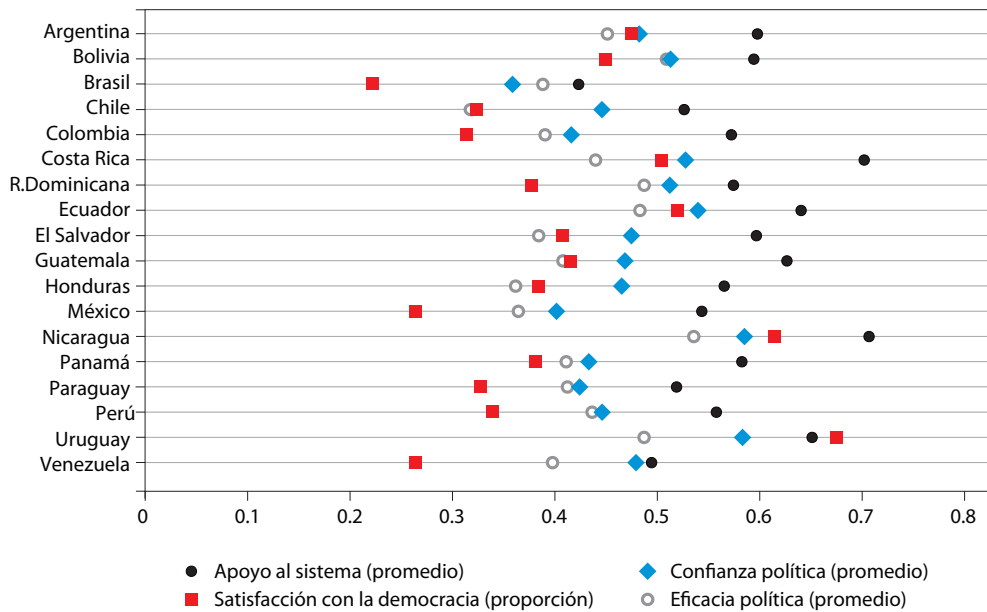
La gráfica 1 representa el valor promedio de los cuatro indicadores del apoyo al régimen. Como puede verse, es mayor la magnitud del apoyo al sistema que la de los otros indicadores. Como se trata de una medición del apoyo difuso, se espera que su promedio sea más alto y estable que el de las otras variables. Le siguen la confianza en las instituciones, la eficacia política externa y la satisfacción con la democracia. Estos datos sugieren que la ciudadanía latinoamericana le confiere apoyo intermedio al sistema político en su conjunto, pero está insatisfecha con la democracia. La gráfica 2 muestra la variabilidad de los valores promedio de estas variables entre los distintos países incluidos en el análisis.

GRÁFICA 1. Indicadores del apoyo al régimen



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (2016-2017), considerando efectos del diseño muestral. La satisfacción con la democracia agrupa las categorías de respuesta “satisfecho(a)” y “muy satisfecho(a)”.

GRÁFICA 2. El apoyo al régimen en América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (2016-2017).

El estatus de los votantes

Una de las dos variables independientes es el estatus de los votantes como ganadores o perdedores. La variable que mide esta condición es producto de la combinación de dos preguntas. Primero, se pregunta: “VB2. ¿Votó usted en las últimas elecciones presidenciales de [año]?”; quienes responden que no votaron son etiquetados como “abstencionistas”, por abstenerse de ir a votar. En cambio, quienes respondieron que sí votaron son divididos en dos categorías: “ganadores” y “perdedores”. Los ganadores son los que, en una siguiente pregunta —“VB3N. ¿Por quién votó para presidente en las últimas elecciones presidenciales de [año]?”—, señalan el nombre del presidente en funciones. Los perdedores son los que señalan a los candidatos opositores.

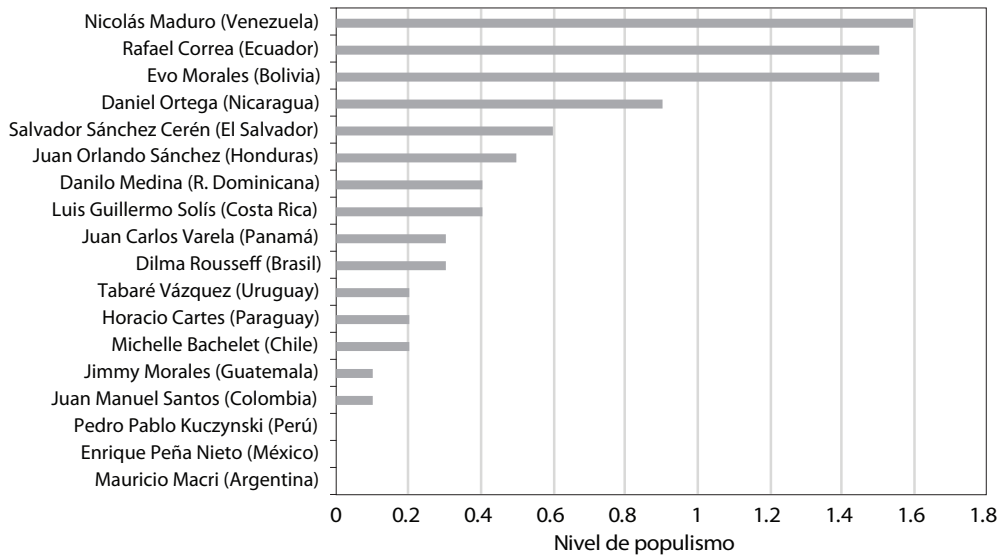
Presidentes populistas

La medición del populismo en el discurso político de los presidentes latinoamericanos se basa en los datos del proyecto Global Populism Database (Hawkins *et al.*, 2019). La metodología que utiliza el Global Populism Database fue desarrollada originalmente por Hawkins (2009), y consiste en una técnica de “codificación holística” de los discursos de personajes políticos relevantes, sean presidentes o no, en un año determinado. Al aplicar esta técnica se puede analizar el nivel de populismo en el discurso de políticos del pasado y el presente (Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017).

Siguiendo la concepción ideacional del populismo, los codificadores le asignan un valor a cada discurso emitido por el político, el cual se promedia con otras mediciones, para obtener un indicador anual. Este procedimiento genera una variable continua, medida en una escala de 0 a 2, donde 0 significa “poco o no populismo”, 1 “populismo moderado o inconsistente”, y 2 “populismo fuerte y consistente”. Con base en esta metodología, la gráfica 3 muestra el nivel de populismo que caracterizaba el discurso político de 18 presidentes de los países latinoamericanos en los años 2015-2016. Los casos en los que la gráfica no muestra una barra son aquellos en los cuales el indicador tiene un valor de cero.

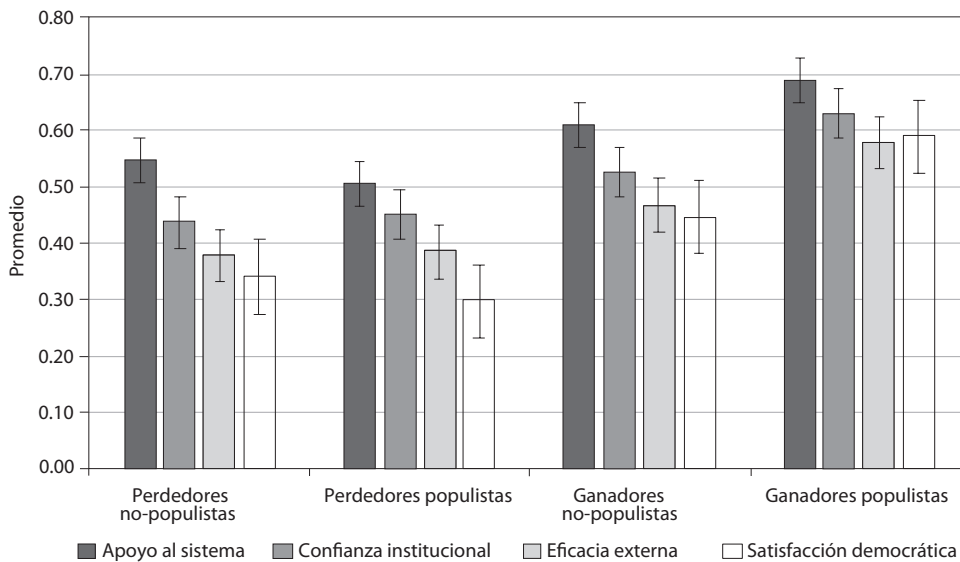
La escala de medición del populismo presidencial parecería facilitar que esta variable fuera considerada numérica en el análisis. Sin embargo, la gráfica 3 muestra que la distribución de observaciones a lo largo de cada uno de los niveles de la variable no es uniforme. Por ejemplo, no se tienen observaciones para los valores 0.7, 0.8 o 1.1 de la escala, entre otros valores. Esto compromete el supuesto de linealidad que se requiere para evaluar la interacción entre el populismo presidencial y el estatus de los votantes (Hainmueller, Mummolo y Xu, 2019). Por este motivo, en el análisis se utiliza una variable dicotómica, en la que 1 representa al gobierno de un presidente que emplea un discurso por lo menos moderadamente populista y 0 a los países en los que el populismo presidencial va de

GRÁFICA 3. Nivel de populismo en el discurso de los presidentes en 2015-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Global Populism Database (<https://populism.byu.edu/Pages/Data>) [fecha de consulta: 15 de febrero de 2021].

GRÁFICA 4. Apoyo al régimen y estatus de los votantes en países populistas y no-populistas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Barómetro de las Américas (2016-2017) y Global Populism Database. La estimación de los promedios considera el diseño muestral complejo. Las columnas muestran el intervalo de confianza de 95 por ciento.

escaso a nulo.³ Al adoptar esta codificación, la gráfica 4 muestra las diferencias en el apoyo político entre votantes ganadores y perdedores en países con presidentes populistas y no-populistas. Así sea de forma descriptiva, conforme a lo esperado, el apoyo al régimen parece ser mayor entre los votantes ganadores en gobiernos populistas.

VARIABLES DE CONTROL

El análisis contempla, adicionalmente, un conjunto de variables de control lo mismo de nivel individual que de nivel sistémico. En primera instancia, se introducen indicadores de sexo, grupo de edad, años de escolaridad y nivel de equipamiento doméstico en el hogar. La construcción de esta última variable, siguiendo la metodología propuesta por Córdova (2009), contempla la localización urbana o rural del hogar.

En segundo lugar, se controla el efecto del nivel de interés que tienen las personas en la política —*interés en la política*— y su autoubicación en el espectro ideológico izquierda-derecha —*posición ideológica*—. Se espera que un mayor interés en la política y que las posiciones ideológicas más extremas sean determinantes de mayor apoyo al régimen. Asimismo, se incluye la *situación económica nacional*, una variable que mide la evaluación subjetiva de la situación económica del país, ya que es uno de los predictores más importantes del apoyo político. Complementariamente, la *confianza interpersonal* controla el efecto que produce la confianza entre las personas en el apoyo hacia las instituciones políticas. La variable *días desde la elección* mide el logaritmo natural del número de días transcurridos entre la fecha en la que fue electo el presidente en funciones y el día de la entrevista realizada a cada encuestado. Siguiendo a Singer (2018), esta variable permite controlar el efecto de “luna de miel”, o el posible aumento en el apoyo al régimen ligado a las expectativas favorables de que el presidente recién electo haga un buen papel.

Por otra parte, la gráfica 3 revela que los presidentes en los que se registra un discurso más populista encabezan gobiernos “progresistas”, de “izquierda”. Entonces, podría ser que la orientación ideológica del gobierno en turno sea la verdadera causa de un mayor apoyo al sistema. Para controlar este factor de confusión, en el análisis se incluye la variable *ideología del gobierno*, que identifica a gobiernos de izquierda, centristas y de derecha. Si el factor determinante es la ideología, esta tendrá resultados estadísticamente significativos en lugar del populismo presidencial. Esta variable está medida a nivel país y fue obtenida también de la base de datos Global Populism Database. Más allá del populismo, se controla el efecto del nivel de desarrollo democrático de cada país. Con este fin, se incorpora el *índice de democracia electoral* del proyecto Variedades de la democracia (Coppedge *et al.*, 2019).

³ La categoría “populista = 1” incluye a Nicolás Maduro (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador), Evo Morales (Bolivia) y Daniel Ortega (Nicaragua). En el Global Populism Database, Daniel Ortega tiene una calificación promedio entre 2007 y 2018 que lo clasifica como “populista” (= 1).

Asimismo, la capacidad que tiene el ejecutivo para responder a sus compromisos depende del apoyo que encuentre en el Congreso. Es necesario, entonces, hacer comparable el apoyo al régimen en países gobernados por presidentes que encabezan gobiernos más unificados o más divididos. En ese sentido, se incluye la variable *control dividido*, que mide el grado en que el gobierno está constituido por un partido o coalición unificada o está definido por una fuerza minoritaria (Coppedge *et al.*, 2019). Esta variable también proviene del proyecto Variedades de la democracia. Finalmente, el apoyo al régimen político está fuertemente influido por el desempeño económico de los gobiernos. Por este motivo, con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se incluye una medición del cambio porcentual en el producto interno grupo per cápita en el año de la encuesta con respecto al año anterior (porcentaje del PIB).

Método

El análisis se lleva a cabo empleando modelos de regresión multinivel con interceptos y pendientes aleatorios (Hox, Moerbeek y van de Schoot, 2018). Los modelos multinivel o modelos jerárquicos constituyen una herramienta cada vez más utilizada en el análisis político, no solo para dar cuenta del carácter agrupado de las observaciones individuales, sino también para evaluar el efecto de variables medidas a nivel grupal. En este caso, el objetivo es evaluar el efecto de una variable de nivel país, el populismo presidencial, en las actitudes de los votantes hacia el sistema político.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta en el análisis es que el número de países que componen el segundo nivel es reducido ($N_j = 18$). Algunos especialistas han alertado del riesgo de obtener estimaciones sesgadas en estudios que usan 20 o menos grupos de segundo nivel (Stegmueller, 2013). Siguiendo las recomendaciones de Elff *et al.* (2016), en el análisis se empleó un método de máxima verosimilitud restringida en la estimación de los parámetros, para lo cual se recurre al método de Statterhwaite para identificar los grados de libertad. Esto no es posible, sin embargo, en variables ordinales como la satisfacción con la democracia. En este caso, se hicieron pruebas con errores estándares robustos. En todas las especificaciones, los resultados son equivalentes. En la estimación de los modelos, cabe añadir, las variables de control medidas a nivel individual fueron centradas con respecto a su media grupal y las de nivel país con respecto a su respectiva media global.

RESULTADOS

La hipótesis de este estudio establece que la relación entre el carácter populista del presidente de un país y el apoyo ciudadano al régimen político estará condicionada por el estatus de los votantes como ganadores o perdedores. Para poner a prueba esa relación, el análisis evalúa la interacción entre el populismo presidencial y el estatus de los votantes. Antes de examinar la interacción entre esas variables, sin embargo,

cabe mencionar los resultados de un análisis antecedente, en el que se omite el término de interacción —es decir, en el que solo se evalúa el efecto directo de las variables independientes y de control—. En ese análisis se encuentra que existe una diferencia estadística en el apoyo político entre votantes ganadores y perdedores, como lo reportan otros estudios (véase el cuadro A3 en el apéndice). Entre los votantes ganadores se observa un mayor nivel de apoyo al sistema, confianza en las instituciones, eficacia externa y satisfacción con la democracia que entre los perdedores y los abstencionistas.

En cambio, el populismo presidencial tiene una relación positiva solo con la eficacia política externa y con la satisfacción con la democracia, pero no con el apoyo al sistema ni con la confianza en las instituciones políticas. El discurso populista favorece el sentimiento de que los gobernantes escuchan a la “gente común” y la opinión favorable del funcionamiento del régimen.⁴ Cuando se trata del apoyo al sistema y de la confianza en las instituciones, en cambio, el populismo no parece provocar un aumento tal que distinga a esos países de otros no gobernados por presidentes populistas. Esto se debe, probablemente, a que en algunos países no populistas los ciudadanos tienen un alto nivel de apoyo al sistema o confianza en las instituciones. Es probable, también, que la confianza institucional y el apoyo al sistema en países con presidente populista hayan tenido, de entrada, niveles mucho más bajos. Por ello, a pesar del efecto positivo del populismo en el apoyo ciudadano, el incremento en el apoyo al sistema y la confianza institucional no es tan grande como para rebasar al apoyo ciudadano en otros países no-populistas. A pesar de las similitudes, no obstante, la distribución del apoyo político en países no populistas se concentraría más cercana a la media. En los países populistas, en cambio, las diferencias entre votantes ganadores y perdedores serían mayores, dando lugar a una distribución del apoyo político más polarizada.⁵

Por otra parte, la interacción entre las dos variables independientes es estadísticamente significativa, como lo muestran los resultados expuestos en el cuadro 1; es decir, la relación condicional prevista en la hipótesis principal influye sistemáticamente en el apoyo al sistema, la confianza en las instituciones políticas, la eficacia política externa y la satisfacción con la democracia. El análisis ofrece evidencia favorable a la hipótesis de que la relación entre la presencia de un presidente populista y el apoyo al régimen político está condicionada por el estatus de los votantes. Esto significa que la diferencia en el apoyo al régimen entre votantes ganadores y

⁴ El cuadro A3 del apéndice presenta los resultados de un análisis de efectos directos del populismo las variables dependientes. La influencia del populismo solo parece tener una relación estadísticamente significativa con la eficacia política externa y la satisfacción con la democracia. Como análisis complementario, el cuadro A2 muestra los resultados de un análisis de regresión simple del populismo sobre los valores medios por país de las variables dependientes. En este caso, solo la confianza institucional y la eficacia política externa se asocian sistemáticamente con el populismo presidencial.

⁵ Agradezco a uno de los revisores anónimos haber destacado este punto.

CUADRO 1. Análisis multinivel del apoyo al régimen

	Apoyo al sistema	Confianza en instituciones políticas	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
<i>Votantes: ganadores</i>				
Abstencionistas	-0.034** (.011)	-0.050*** (.010)	-0.042* (.014)	-0.141 (.076)
Perdedores	-0.043*** (.013)	-0.061*** (.009)	-0.065** (.013)	-0.291* (.074)
Presidente populista	0.129* (.041)	0.143* (.050)	0.180** (.038)	1.015** (.259)
Presidente populista × Abstencionistas	-0.026 (.023)	-0.014 (.020)	-0.035 (.029)	-0.235 (.161)
Presidente populista × Perdedores	-0.085** (.023)	-0.074** (.020)	-0.081* (.028)	-0.443** (.155)
Situación de la economía	0.058*** (.002)	0.069*** (.002)	0.070*** (.003)	0.472*** (.019)
Interés en la política	0.027*** (.001)	0.039*** (.001)	0.023*** (.002)	0.103*** (.012)
<i>Posición ideológica: centro</i>				
No sabe/no contesta	-0.023*** (.005)	-0.035*** (.005)	-0.046*** (.008)	-0.073 (.048)
Posición moderada	0.018*** (.003)	0.022*** (.003)	0.021*** (.005)	0.101*** (.031)
Posición extrema	0.006 (.004)	0.013 (.003)	0.011 (.006)	0.168*** (.034)
Confianza interpersonal	0.024*** (.001)	0.021*** (.001)	0.013*** (.002)	0.144*** (.013)
Días desde la elección (Log)	0.131* (.054)	-0.069 (.052)	-0.033 (.089)	1.063* (.517)
Mujeres	0.025*** (.002)	0.013*** (.002)	0.008* (.004)	-0.092*** (.024)
<i>Grupos de edad: 16-25 años</i>				
26-35	-0.038*** (.004)	-0.027*** (.004)	-0.025*** (.006)	-0.207*** (.035)
36-45	-0.042*** (.004)	-0.023*** (.004)	-0.026*** (.006)	-0.211*** (.038)
46-56	-0.042*** (.004)	-0.016*** (.004)	-0.010 (.007)	-0.122** (.042)
56 años o más	-0.024*** (.004)	0.001 (.004)	0.009 (.007)	-0.133*** (.041)
Años de escolaridad	-0.006*** (.000)	-0.006*** (.000)	-0.009*** (.001)	-0.040*** (.003)
Equipamiento doméstico	-0.011*** (.001)	-0.011*** (.001)	-0.007*** (.002)	-0.059*** (.010)

CUADRO 1. Análisis multinivel del apoyo al régimen (continuación)

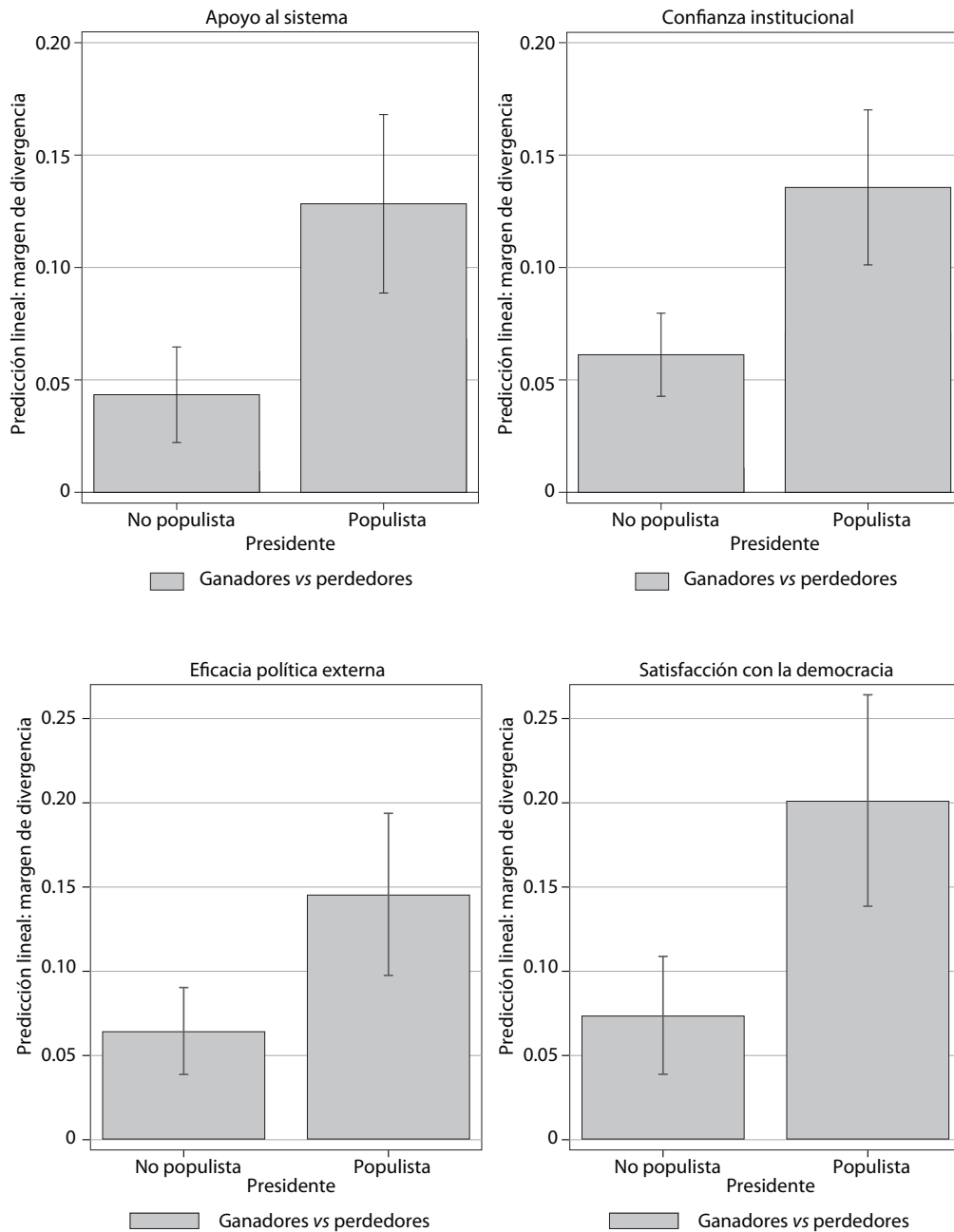
	Apoyo al sistema	Confianza en instituciones políticas	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
<i>VARIABLES DEL NIVEL PAÍS</i>				
Democracia electoral	0.049 (.152)	0.170 (.124)	0.196* (.088)	1.711 (1.04)
Izquierda-derecha	-0.002 (.027)	-0.002 (.022)	0.028 (.015)	0.118 (.160)
Control dividido	0.014 (.016)	-0.012 (.016)	-0.013 (.012)	-0.176 (.119)
PIB%	0.009* (.004)	0.000 (.003)	0.002 (.002)	0.022 (.025)
Intercepto	0.599*** (.021)	0.501*** (.018)	0.438*** (.016)	
<i>COMPONENTES DE LA VARIANZA</i>				
Varianza de la pendiente (ganadores-país)	0.001 (.001)	0.001 (.000)	0.002 (.001)	0.061 (.024)
Varianza del intercepto (país)	0.004 (.002)	0.003 (.001)	0.002 (.001)	0.135 (.047)
Covarianza (ganadores-país, intercepto-país)	-0.000 (.001)	0.000 (.001)	0.000 (.001)	-0.034 (.031)
Varianza intra-grupo (residual)	0.038 (.000)	0.035 (.000)	0.0105 (.001)	
Log-likelihood	5 516.32	6 485.24	-7 801.23	-29 090.9
Número de observaciones	25 522	25 700	26 424	26 031
Número de países	18	18	18	18

Fuente: Barómetro de las Américas (2016-2017) (www.vanderbilt.edu/lapop), *Global Populism Database* (<https://populism.byu.edu/Pages/Data>), Varieties of Democracy Project (v-dem.net) y CEPAL (<https://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>). *Nota:* Modelos de regresión lineal con interceptos y pendientes aleatorias usando un método de máxima verosimilitud restringida. Se utiliza un modelo de regresión ordinal logística en el análisis de la satisfacción con la democracia [umbrales: “Mucha insatisfacción” a “insatisfacción” = -2.081 (0.130); “insatisfacción” a “satisfacción” = 0.338 (0.129); “satisfacción” a “muchísima satisfacción” = 2.767 (0.131)]. Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

perdedores (*the winner-loser gap*) es mayor en países que están gobernados por un presidente que despliega un discurso populista que en los países en los que el discurso del ejecutivo carece de elementos populistas.

La diferencia en el apoyo al régimen entre votantes perdedores y ganadores que viven en regímenes populistas y no populistas se muestra en los cuatro paneles de la gráfica 5. Las predicciones representadas en las gráficas fueron obtenidas con base en los modelos del cuadro 1, manteniendo el resto de las variables en su valor medio. La gráfica 5 representa la magnitud de la diferencia (o el contraste) en los indicadores de apoyo al régimen cuando se compara a los votantes ganadores o a

GRÁFICA 5. Margen de divergencia entre votantes ganadores y perdedores en países con presidentes populistas y no populistas



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del cuadro 1. Las barras representan la predicción de la magnitud de la diferencia en los indicadores del apoyo al régimen en distintas condiciones (intervalos de confianza al 95%). El panel inferior derecho representa la diferencia de proporciones entre ciudadanos que sienten “satisfacción” o “muchoa satisfacción” con la democracia.

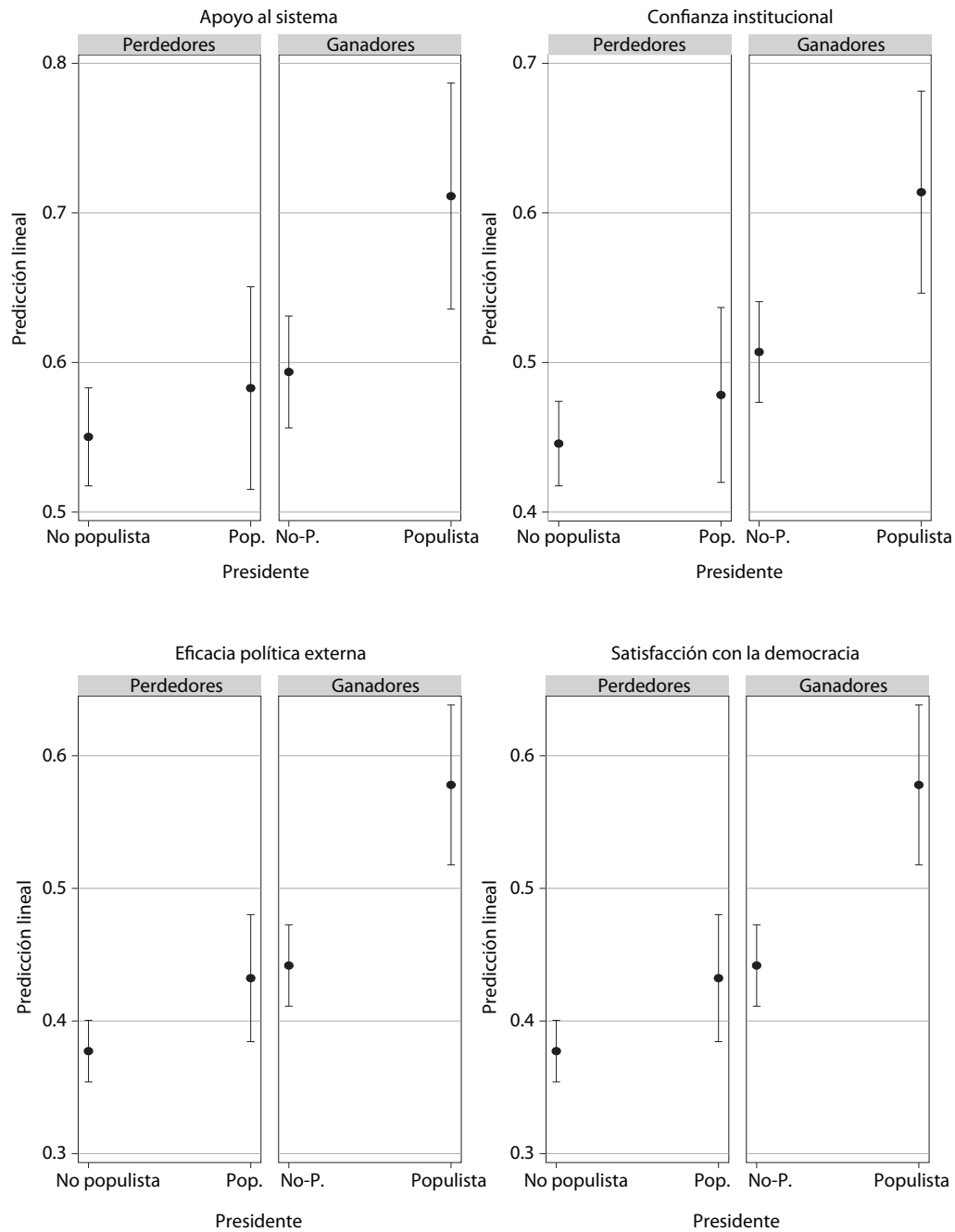
los abstencionistas con los perdedores en dos contextos diferentes. Si, por ejemplo, el apoyo al sistema político fuera igual para todos los votantes en países con presidentes populistas y no populistas, las barras y los intervalos de confianza (IC95%) mostrados en el panel superior izquierdo de la gráfica 5 estarían al nivel del cero. En cambio, lo que se observa es que la barra es significativamente más alta cuando los votantes están gobernados por un presidente populista. Esto implica que en los países con presidente populista la divergencia predicha en el apoyo al sistema entre los votantes ganadores y los perdedores es mayor que en los países no-populistas. Esta diferencia se hace manifiesta también en las otras variables dependientes: confianza institucional, eficacia política externa y satisfacción con la democracia. Asimismo, si se compara a los abstencionistas con los perdedores, el margen de diferencia también es mayor en un contexto populista en los cuatro indicadores de apoyo al régimen.

La hipótesis principal de este estudio está acompañada de dos expectativas adicionales. La primera (H1a) es que los presidentes populistas ejercerán un efecto positivo adicional en el apoyo al régimen de los votantes ganadores. La segunda (H1b) es que el populismo del ejecutivo tendrá un efecto negativo en el apoyo al régimen de los votantes perdedores. Un análisis basado en las predicciones derivadas de la interacción entre el populismo presidencial y el estatus de los votantes aporta evidencia a favor de la primera (H1a) hipótesis específica, pero no de la segunda (H1b). Como puede verse en la gráfica 6, la influencia de un presidente populista en el apoyo al régimen es positivo y diferente de cero entre los votantes ganadores. Sin embargo, entre los votantes perdedores no produce un efecto negativo. Esto implica, en conjunto, que en los países populistas aumenta el apoyo ciudadano al régimen entre los votantes ganadores; entre los votantes perdedores, sin embargo, el apoyo ciudadano al régimen no disminuye de forma sistemática, sino que se mantiene estable, en promedio.⁶

Este resultado sugiere que el populismo presidencial condiciona de forma diferente la relación entre los votantes y el apoyo al régimen, pero de una forma distinta a la prevista en las hipótesis específicas. El populismo presidencial tiende a aumentar el apoyo al régimen entre los votantes ganadores, pero no modifica sistemáticamente el apoyo político entre los votantes perdedores. Para ser precisos, los votantes ganadores en países gobernados por presidentes con un discurso populista tienden a reportar más apoyo al régimen que los votantes ganadores en países en los que el

⁶ Sin embargo, el coeficiente de la interacción entre presidentes populistas y votantes perdedores sí es negativo. ¿Por qué no se confirma, entonces, la hipótesis H1b? Ese coeficiente negativo, como lo muestran las gráficas 6 y 7, se refiere al margen de diferencia entre votantes perdedores y ganadores cuando están condicionados por el discurso populista del presidente. Ese margen es mayor en países populistas —es decir, el efecto negativo en comparación con los votantes perdedores se acentúa—. En este caso, eso se debe a que aumenta el apoyo político entre los ganadores, pero no a que disminuye sistemáticamente el apoyo político entre los perdedores. Agradezco a uno de los revisores haber señalado la importancia de esta aclaración.

GRÁFICA 6. Apoyo al régimen: predicción lineal condicionada por el estatus de los votantes y el populismo presidencial



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del cuadro 1. Se muestra el valor esperado de los indicadores de apoyo al régimen en distintas condiciones (intervalos de confianza al 95%). El panel inferior derecho representa la diferencia de proporciones entre ciudadanos que sienten “satisfacción” o “muchísima satisfacción” con la democracia.

presidente no es populista. Sin embargo, el apoyo político entre los votantes perdedores no difiere de forma sistemática entre países, independientemente de que sean gobernados o no por presidentes populistas. De hecho, aunque no es estadísticamente significativo, aun entre los votantes perdedores se observa un mayor nivel de apoyo al régimen en países con presidente populista que en países no-populistas.

DISCUSIÓN

El análisis aporta evidencia consistente con la hipótesis de que los presidentes populistas, mediante su discurso y sus acciones, tienen un efecto positivo en la legitimidad del sistema político, aunque ese efecto está limitado al electorado que se siente representado por el presidente en funciones. Los resultados muestran que los presidentes populistas aumentan la diferencia en la legitimidad política percibida por los votantes ganadores y los perdedores. Mientras que los votantes afines al presidente populista se sienten más identificados con el sistema político que los votantes ganadores en regímenes no-populistas, los votantes perdedores están igualmente satisfechos o insatisfechos con el régimen político en países populistas y no-populistas.

El margen de diferencia entre votantes ganadores y perdedores es visible, es importante mencionarlo, en cuatro indicadores clave del apoyo político: el apoyo al sistema en su conjunto, la confianza en las instituciones político-representativas, el sentimiento de que los gobernantes escuchan a la gente común y la satisfacción con la democracia. Se trata de cuatro dimensiones del apoyo político que ilustran la amplitud de la influencia divergente que ejercen las pretensiones representativas de los presidentes populistas entre votantes ganadores y perdedores. El efecto condicional del populismo en el poder no solo parece influir en indicadores ligados al desempeño del régimen, como la satisfacción con la democracia o la evaluación ciudadana de la confiabilidad de las instituciones representativas, sino que también se expresa en una dimensión menos susceptible de verse afectada en el corto plazo: el apoyo al sistema político. Esto sugiere que el efecto condicional de los presidentes populistas en el apoyo al régimen tiene una repercusión de largo alcance.

Los resultados del análisis, sin embargo, coinciden con el hecho de que los casos de populismo que forman parte de la muestra de países son populismos de “izquierda”. Entonces es válido preguntarse si el efecto favorable que se observa en el apoyo al régimen de los votantes ganadores es motivado por el carácter populista del gobierno o por su orientación ideológica “de izquierda”. Para tener mayor certeza al respecto sería útil contar con casos de populismos de derecha, pero no existe ninguno considerado como tal en el periodo que abarca este análisis en América Latina. Como alternativa, entre las variables de control se incluyó un indicador de la ideología del gobierno, que distingue entre presidentes con orientación de izquierda, derecha e indefinidos. Los resultados expuestos en el cuadro 1 muestran

que esta variable no es estadísticamente significativa. Los gobiernos de izquierda, populistas o no, no se asocian con mayor o menor apoyo al régimen, como tampoco sucede en el caso de gobiernos de derecha o de centro. En otras palabras, no es la orientación de izquierda por sí misma lo que hace una diferencia en el apoyo al régimen. Esa diferencia es posible atribuirla, en cambio, al carácter populista del presidente. De acuerdo con la hipótesis, ese efecto sería de esperarse también en populismos de derecha, ya que comparten el atributo polarizador y antagonista de los populismos de izquierda.

Con todo, algunas características de los populismos de izquierda latinoamericanos son esenciales para entender la influencia divergente que ejercen en el apoyo al régimen de los ciudadanos. Analizando dos de los casos incluidos en este estudio, Venezuela y Bolivia, Mudde y Rovira Kaltwasser (2013) concluyeron que los populistas de izquierda tienden a ser más inclusivos que los de derecha. En efecto, al llegar al poder, Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), Evo Morales en Bolivia (2006-2019) y Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), arremetiendo contra el “neoliberalismo” impulsaron políticas redistributivas del ingreso y bienestar heterodoxas, en algunos casos, y fuertemente estatistas, en otros (Levitsky y Roberts, 2011). Esto sucedió en el contexto de una transformación de fondo del marco institucional en esos países. Ya fuera en nombre de la revolución “bolivariana” y el “socialismo del siglo XXI” en Venezuela, o la “revolución ciudadana” en Ecuador, en esos países, al igual que en Bolivia, se promulgaron nuevas constituciones, orientadas a refundar el pacto social reivindicando a los sectores tradicionalmente excluidos (Cameron y Sharpe, 2016). Conjuntamente con programas redistributivos, la difusión de instrumentos de participación local y comunitaria, o del reconocimiento a la autonomía y representación indígena, los gobiernos “progresistas” generaron un amplio respaldo popular. Por ejemplo, Rhodes-Purdy (2017) encuentra que los mecanismos de participación local en Venezuela fortalecieron la legitimidad del régimen chavista, mientras la gestión tecnocrática en Chile se asocia con un extenso descontento ciudadano.

Al mismo tiempo, sin embargo, el liderazgo carismático de los presidentes populistas y el énfasis que han puesto en un discurso de renovación y refundación democrática, han sido las palancas que han contribuido a la erosión de la democracia y el establecimiento de autoritarismos competitivos en algunos de esos países (Balderacchi, 2018; Levitsky y Loxton, 2013). Por mucho que los populismos de izquierda hayan tenido consecuencias inclusivas en los planos simbólico, material o político, también concentraron el poder en la figura presidencial y se esforzaron por garantizar por vías institucionales y extrainstitucionales su permanencia en el cargo, además de provocar desniveles significativos en la equidad y limpieza de las elecciones en sus países, debilitar los controles institucionales, atacar a la prensa crítica y deslegitimar a la oposición y al pluralismo democráticos (De La Torre, 2016; Levitsky, 2018; Weyland, 2013).

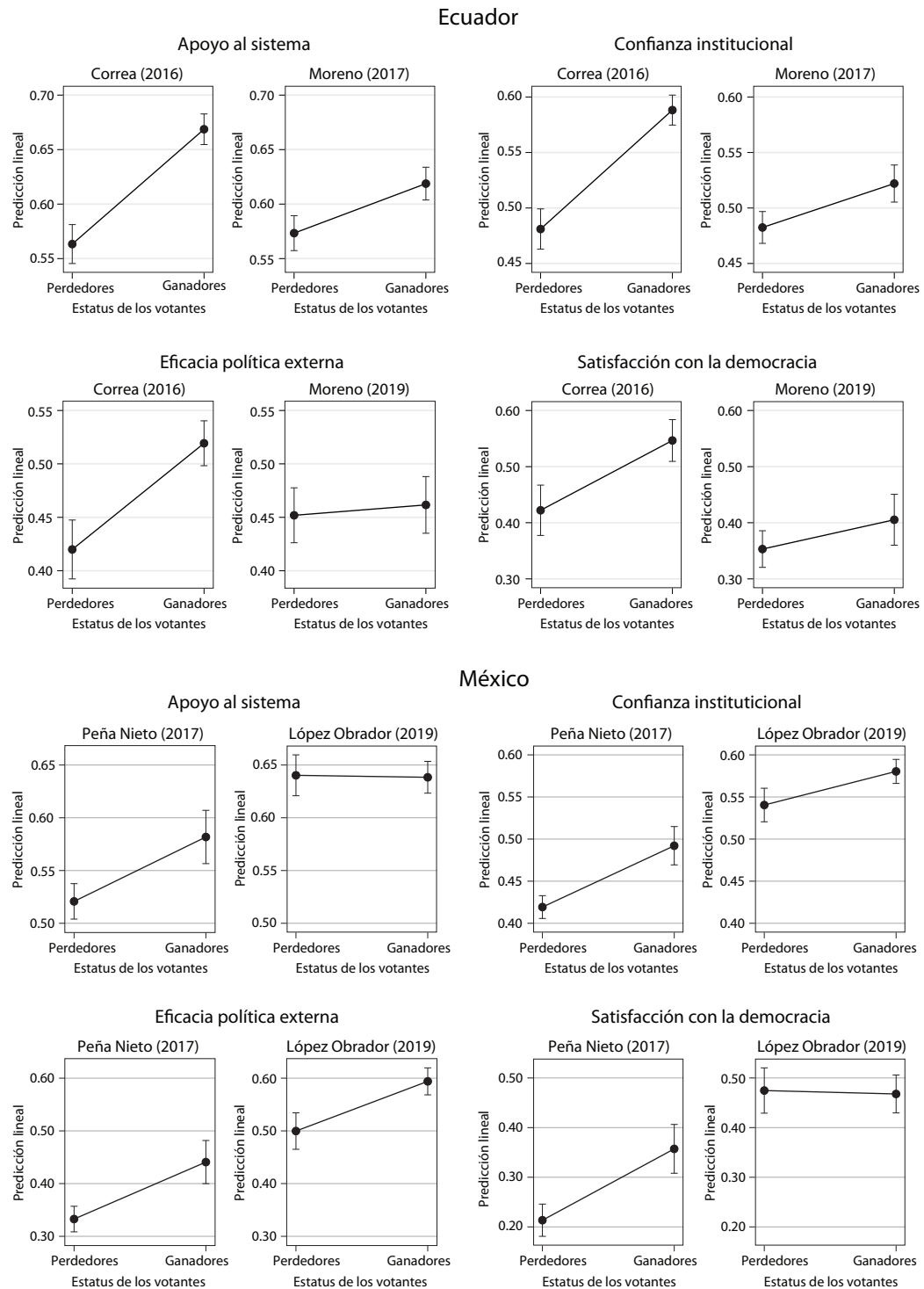
En suma, los resultados muestran que los votantes ganadores en países gobernados por presidentes populistas tienden a manifestar mayor apoyo al régimen, a pesar del significativo deterioro de la democracia observado en esos países. Estos hallazgos son consistentes con las actitudes de votantes dispuestos a respaldar al presidente a cambio de recibir beneficios tangibles, aunque el pluralismo y los contrapesos democráticos se vean restringidos por iniciativa presidencial (Singer, 2018).

Cabe señalar que los resultados discutidos hasta aquí son robustos aun cuando el populismo de los presidentes se mida con una variable continua o una variable ordinal (véase el cuadro A4 en el apéndice). También son robustos si se excluyen casos extremos (cuadro A4) —aunque cabe preguntarse la pertinencia de excluir del análisis aquellos países que presentan, precisamente, la condición que se quiere evaluar—. En cualquier caso, el análisis desarrollado en este trabajo necesita replicarse y ponerse a prueba utilizando diseños de investigación que no estén limitados por el carácter transversal u observacional de los datos, o que puedan aportar información cualitativa orientada por las hipótesis. Una prueba adicional, en esa dirección, consiste en evaluar el cambio en los indicadores de apoyo al régimen político bajo presidentes populistas y no populistas en un mismo país.⁷ Por ejemplo, en Ecuador, después del gobierno de Rafael Correa fue electo como presidente Lenín Moreno, un político que no es considerado populista. En México, en 2018, AMLO resultó electo presidente con 53.2 por ciento de los votos emitidos y una diferencia de 30 por ciento del voto con respecto al segundo lugar. De acuerdo con los criterios de clasificación del Global Populism Database, en la que AMLO es considerado populista debido a los atributos de su discurso, la llegada de López Obrador a la presidencia de México representa el inicio del gobierno de un político populista en este país.

Conforme a la hipótesis de este estudio, en Ecuador sería de esperar una disminución en la diferencia en el apoyo al régimen entre votantes ganadores y perdedores. Esa diferencia debería ser mayor bajo el gobierno de Correa que en el gobierno de Moreno. De forma simétrica, el margen de divergencia en apoyo al régimen en México debe ser mayor con López Obrador que con Peña Nieto (2012-2018), debido a que el primero es populista mientras que el segundo no. Para evaluar estas predicciones, se replica el análisis usando solamente las rondas 2016-2017 y 2018-2019 del Barómetro de las Américas en Ecuador y México (los resultados se exponen en los cuadros A6-A9). El análisis de la diferencia entre votantes ganadores y perdedores en Ecuador y México bajo los gobiernos de Correa, Moreno, Peña Nieto y López Obrador confirma parcialmente las expectativas. Como muestra la gráfica 7, la hipótesis encuentra respaldo en el caso de Ecuador, ya que la polarización del apoyo al régimen disminuyó de forma estadísticamente significativa bajo el gobierno de

⁷ Agradezco a uno de los revisores anónimos de este trabajo la sugerencia de llevar a cabo este análisis.

GRÁFICA 7. Populismo presidencial y estatus de los votantes en Ecuador y México



Fuente: Elaboración propia con base en las predicciones de los modelos de los cuadros A4 a A7. Se muestra el valor esperado de los indicadores de apoyo al régimen en distintas condiciones (intervalos de confianza al 95%).

Lenín Moreno, comparado con el de Correa. De hecho, en algunos indicadores, como la eficacia política externa o la satisfacción con la democracia, la diferencia no solo se reduce, sino que desaparece.

En México, sin embargo, sucedió lo opuesto: en lugar de aumentar, la divergencia entre ganadores y perdedores se mantuvo igual o disminuyó cuando AMLO llegó al poder. Para entender las implicaciones de este resultado, es preciso analizar con más detenimiento este caso. En primera instancia, entre el momento de toma de posesión de AMLO como presidente constitucional y el levantamiento de la encuesta (enero y marzo de 2019), hay cuatro meses de diferencia, como mucho. Si bien López Obrador comenzó a influir en las decisiones públicas al día siguiente de la elección en 2018,⁸ es posible que cuatro meses de gobierno sean insuficientes para que la ciudadanía evalúe el desempeño del presidente y reaccione a su retórica populista. Por otra parte, el descontento político acumulado a lo largo de varios años y el rechazo general a la gestión de Peña Nieto pueden ayudar a entender que todos los indicadores de apoyo político hayan tenido un repunte sustancial en 2019 comparado con 2017 (véanse la gráfica 7 y el cuadro A5 en el apéndice). Las expectativas creadas por la presidencia de AMLO parecen reflejarse en un incremento en la legitimidad del régimen. El gobierno de AMLO parece haber recibido un bono de confianza ciudadana, lo mismo por parte de sus votantes que de parte de los votantes de la oposición. Entonces, con estos datos, no se encuentra evidencia de que la brecha entre votantes ganadores y perdedores se ensanche, pero sí se observa que aumenta el apoyo al régimen entre los votantes de AMLO, conforme a lo previsto en la hipótesis H1a. Lo que se observa, en paralelo, es que el apoyo político aumentó significativamente entre los votantes perdedores. Sin embargo, luego de dos años en el poder, con un profundo declive del desempeño económico, cifras en aumento de la violencia criminal y tras la contingencia sanitaria provocada por el covid-19, la opinión pública pudo haber cambiado. Aunque el presidente sigue siendo popular,⁹ también ha promovido una aguda polarización al denunciar cotidianamente a la prensa crítica y acusar a los críticos de su “cuarta transformación” de “conservadores”, “fifís”, “neoporfiristas”, “corruptos”, y demás. En ese sentido, la trayectoria de la presidencia de AMLO durante sus primeros años de gestión es congruente con la expectativa de que el apoyo al régimen se polarice, como lo establece la hipótesis de este estudio. Será necesario esperar nuevos datos para evaluar qué tanto el apoyo

⁸ Una de las decisiones más controvertidas fue el aviso de la cancelación, en octubre de 2018, del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM). La cancelación se originó en una consulta popular informal, organizada sin garantías procedimentales. La legalidad de esa consulta ha sido impugnada en los tribunales y está pendiente de ser evaluada por la Suprema Corte.

⁹ De acuerdo con una encuesta de *El Financiero*, la aprobación del presidente era de 63 por ciento en octubre de 2020 (Moreno, 2020). Dos meses más tarde, en diciembre de ese año, *Reforma* reportó que 61 por ciento aprobaba el trabajo de AMLO (Becerra, 2020).

al régimen entre votantes ganadores y perdedores se mantiene igual o se ha diferenciado en el caso mexicano.


CONCLUSIONES

El populismo es un discurso político que divide al mundo en dos bandos opuestos e irreconciliables, en permanente lucha: uno está representado por una noción unificada del “pueblo”, al que se le atribuyen virtudes y verdades; el otro está representado por una élite corrupta y conspirativa, que encarna el vicio y la predisposición al abuso del poder. Con este discurso, políticos con ideologías y agendas radicalmente opuestas entre sí han llegado ser presidentes, como Hugo Chávez o Donald Trump, impulsados por el descontento político que permea a amplios segmentos del electorado.

El presente estudio contribuye a estudiar qué sucede cuando los populistas llegan al poder, analizando qué tanto influyen los presidentes populistas en la creencia de los ciudadanos de que el sistema político es legítimo. La hipótesis establecía que los presidentes populistas ejercen una influencia diferenciada en el apoyo al régimen político, fortaleciendo ese apoyo entre algunos ciudadanos, pero no en otros. El análisis se llevó a cabo usando datos transversales de 18 países en América Latina. Los resultados sugieren, en primera instancia, que el apoyo al régimen en países gobernados por presidentes populistas no es mayor que en países con presidentes no-populistas cuando se trata del apoyo al sistema y la confianza en las instituciones políticas. Solamente la eficacia política externa y la satisfacción con la democracia son mayores en países populistas. En cualquier caso, para analizar el efecto directo del populismo en los indicadores de apoyo al régimen es necesario contar con estudios que incorporen la trayectoria temporal de cada país. De este modo será posible evaluar cuánto se incrementa el apoyo al régimen, y por cuánto tiempo, cuando llegan al poder los populistas.

Por otra parte, en este estudio sí se observa que el apoyo al régimen entre los ciudadanos que se identifican con el presidente es más alto cuando gobierna un populista. El análisis confirma que el margen de discrepancia en el apoyo político entre votantes ganadores y perdedores es más amplio en países regidos por un populista. Los votantes que respaldaron en las urnas al presidente populista no solo se encuentran sistemáticamente más dispuestos a dar su respaldo al sistema político, confiar en las instituciones, sentirse escuchados por los gobernantes y sentirse satisfechos con la democracia que los votantes que respaldaron a los candidatos derrotados, sino que también sobresalen en todas esas dimensiones con respecto a los votantes perdedores cuando la presidencia no es ocupada por un populista.

Estos hallazgos sugieren que la conflictividad y el antagonismo promovidos por los presidentes populistas tienen consecuencias importantes en el respaldo al régimen político. Los votantes que se ven representados por las acciones y declaracio-

nes de los gobernantes populistas son también quienes manifiestan más apoyo al régimen y más confianza en las instituciones, a pesar de que la calidad de la democracia en su país haya sido ya erosionada de forma significativa por la acción deliberada y estratégica del presidente en funciones. Al respaldar el régimen político construido para favorecer los intereses y convicciones del presidente, los votantes ganadores en países con un gobierno populista parecen contribuir a afianzar en el poder a quienes debilitan la democracia. Por otra parte, el apoyo al régimen entre los votantes perdedores no se ve perjudicado de forma sistemática por el populismo. Entre los votantes perdedores, el apoyo al sistema, la confianza institucional, la eficacia externa o la satisfacción con la democracia no aumentan tanto como entre los votantes del populismo, pero tampoco disminuyen significativamente. El populismo presidencial no parece provocar que los votantes perdedores sientan mayor desafección por el sistema político. 

REFERENCIAS

- Aguilar, Rosario y Ryan E. Carlin (2019), “Populist Voters: the Role of Authoritarianism and Ideology”, en Kirk A. Hawkins, Ryan Carlin, Littvay Levente y Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, and Analysis*, Nueva York, Routledge, pp. 396-418.
- Anderson, Christopher J. y Yuliya V. Tverdova (2001), “Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies”, *International Political Science Review*, 22(4), pp. 321-338.
- Anderson, Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan y Ola Listhaug (2005), *Loser’s Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press.
- Balderacchi, Claudio (2018), “Political Leadership and the Construction of Competitive Authoritarian Regimes in Latin America: Implications and Prospects for Democracy”, *Democratization*, 25(3), pp. 504-523.
- Becerra, Lorena (2020), “Repunta aprobación de AMLO”, *Reforma*, 1 de diciembre, disponible en: <https://bit.ly/3qMsRJV> [fecha de consulta: 15 de febrero de 2021].
- Blais, André y François Gélinau (2007), “Winning, Losing and Satisfaction with Democracy”, *Political Studies*, 55(2), pp. 425-441.
- Blais, André, Alexandre Morin-Chassé y Shane P. Singh (2017), “Election Outcomes, Legislative Representation, and Satisfaction with Democracy”, *Party Politics*, 23(2), pp. 85-95.
- Booth, John A. y Mitchell A. Seligson (2009), *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (2007), “Reasoning About Institutional Change: Winners, Losers and Support for Electoral Reforms”, *British Journal of Political Science*, 37(3), pp. 455-476.
- Cameron, Maxwell A. y Kenneth E. Sharpe (2016), “Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution Making”, en Maxwell Cameron y Eric Hershberg (eds.), *Latin America’s Left Turns*, Boulder, Lynce Riener, pp. 61-80.
- Caramani, Daniele (2017), “Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Po-

- litical Representation and Their Critique to Party Government”, *American Political Science Review*, 111(1), pp. 54-67.
- Castanho Silva, Bruno, Sebastian Jungkunz, Marc Helbling y Levente Littvay (2019), “An Empirical Comparison of Seven Populist Attitudes Scales”, *Political Research Quarterly*, 73(2), pp. 409-424.
- Castro Cornejo, Rodrigo, Sandra Ley y Ulises Beltrán (2020), “Enojo, identidad partidista y la activación populista del electorado en México”, *Política y Gobierno*, XXVII(2), ePyG1281.
- Christmann, Pablo (2018), “Economic Performance, Quality of Democracy and Satisfaction with Democracy”, *Electoral Studies*, 53, pp. 79-89.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Anna Luhrmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Agnes Cornell, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Valeriya Mechkov, Johannes von Romer, Aksel Sundtrom, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, y Daniel Ziblatt (2019), *V-Dem Codebook v9*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Córdova, Abby (2009), “Methodological Note: Measuring Relative Wealth Using Household Asset Indicators”, Latin American Public Opinion Project, *Americas Barometer Insights Series I0806*, pp. 1-9.
- Curini, Luigi, Willy Jou y Vincenzo Memoli (2012), “Satisfaction with Democracy and the Winner/Loser Debate: The Role of Policy Preferences and Past Experience”, *British Journal of Political Science*, 42(2), pp. 241-261.
- Dahlberg, Stefan, Jonas Linde y Sören Holmberg (2013), “Dissatisfied Democrats: A Matter of Representation or Performance?” documento de trabajo, University of Gothenburg-The Quality of Government Institute, pp. 1-30.
- Dahlberg, Stefan y Jonas Linde (2016), “Losing Happily? The Mitigating Effect of Democracy and Quality of Government on the Winner-Loser Gap in Political Support”, *International Journal of Public Administration*, 39(9), pp. 652-664.
- Dalton, Russell J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- De la Torre, Carlos (2007), “The Resurgence of Radical Populism in Latin America”, *Constellations*, 14(3), pp. 384-397.
- De la Torre, Carlos (2013), “In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 95, pp. 27-48.
- De La Torre, Carlos (2016), “Left-Wing Populism: Inclusion and Authoritarianism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”, *Brown Journal of World Affairs*, 23(I), pp. 61-76.
- De la Torre, Carlos y Cynthia J. Arnson (2013), “Introduction. The Evolution of Latin American Populism and the Debates Over Its Meanings”, en Carlos De la Torre y Cynthia J. Arnson (eds.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press, pp. 1-37.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.

- Doyle, David (2011), “The Legitimacy of Political Institutions: Explaining Contemporary Populism in Latin America”, *Comparative Political Studies*, 44(11), pp. 1447-1473.
- Easton, David (1975), “A Re-assessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, 5(4), pp. 435-457.
- Elff, Martin, Jan P. Heisig, Merlin Schaeffer y Susumu Shikano (2016), “No Need to Turn Bayesian in Multilevel Analysis with Few Clusters: How Frequentist Methods Provide Unbiased Estimates and Accurate Inference”, *SocArXiv*, DOI: <https://doi.org/10.31235/osf.io/z65s4>.
- Esaiasson, Peter, Ann-Kristin Kölln y Sedef Turper (2015), “External Efficacy and Perceived Responsiveness: Similar but Distinct Concepts”, *International Journal of Public Opinion Research*, 27(3), pp. 432-445.
- Germani, Gino (1978), *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Hainmueller, Jens, Jonathan Mummolo y Yiqing Xu (2019), “How Much Should We Trust Estimates from Multiplicative Interaction Models? Simple Tools to Improve Empirical Practice”, *Political Analysis*, 27(2), pp. 163-192.
- Hawkins, Kirk A. (2009), “Is Chávez Populist?: Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective”, *Comparative Political Studies*, 42(8), pp. 1040-1067.
- Hawkins, Kirk A. y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017), “The Ideational Approach to Populism”, *Latin American Research Review*, 52(4), pp. 513-528.
- Hawkins, Kirk A. y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2019), “Introduction”, en Kirk A. Hawkins, Ryan Carlin, Littvay Levente y Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, and Analysis*, Nueva York, Routledge, pp. 1-24.
- Hawkins, Kirk A., Rosario Aguilar, Erin Jenne, Bojana Kocijan, Cristóbal Rovira Kaltwasser y Bruno Castanho Silva (2019), “Global Populism Database: Populism Dataset for Leaders 1.0”, disponible en: populism.byu.edu [fecha de consulta: 31 de marzo de 2020].
- Hox, Joop J., Mirjam Moerbeek y Rens van de Schoot (2018), *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*, Nueva York, Routledge.
- Inglehart, Ronald y Pippa Norris (2017), “Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse”, *Perspectives on Politics*, 15(2), pp. 443-454.
- Juon, Andreas y Daniel Bochsler (2020), “Hurricane or Fresh Breeze? Disentangling the Populist Effect on the Quality of Democracy”, *European Political Science Review*, 12(3), pp. 391-408.
- Knight, Alan (1998), “Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, 30(2), pp. 223-248.
- Laclau, Ernesto (2005), *On Populist Reason*, Londres y Nueva York, Verso.
- Levitsky, Steven (2018), “Latin America’s Shifting Politics: Democratic Survival and Weakness”, *Journal of Democracy*, 29(4), pp. 102-113.
- Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts (2011), “Conclusion: Democracy, Development, and the Left”, en Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Batimore, The Johns Hopkins University Press pp. 399-428.
- Levitsky, Steven y James Loxton (2013), “Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes”, *Democratization*, 20(1), pp. 107-136.
- Linde, Jonas y Joakim Ekman (2003), “Satisfaction with Democracy: A Note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics”, *European Journal of Political Research*, 42(3), pp. 391-408.

- Linz, Juan J. y Alfred Stephan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. (1959), “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105.
- Luo, Zhaotian y Adam Przeworski (2019), “Democracy and Its Vulnerabilities: Dynamics of Democratic Backsliding”, *SSRN*, DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3469373>.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999), “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 29-55.
- Mauk, Marlene (2020), “Rebuilding Trust in Broken Systems? Populist Party Success and Citizens’ Trust in Democratic Institutions”, *Politics and Governance*, 8(3), DOI: <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v8i3.2896>.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro (2020), “Permissive Winners? The Quality of Democracy and the Winner-Loser Gap in the Perception of Freedoms”, *Political Studies*, DOI: <https://doi.org/10.1177/0032321720952230>.
- Moreno, Alejandro (2020), “Sube popularidad de AMLO en septiembre: El 62% aprueba su mandato”, *El Financiero*, 5 de octubre, disponible en: <https://bit.ly/2Thz5BQ> [fecha de consulta: 15 de febrero de 2021].
- Mudde, Cas (2004), “The Populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, 39(4), pp. 542-563.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2013), “Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America”, *Government and Opposition*, 48(2), pp. 147-174.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2018), “Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda”, *Comparative Political Studies*, 51(13), pp. 1667-1693.
- Norris, Pippa (2011), *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- Rhodes-Purdy, Matthew (2017), “Beyond the Balance Sheet: Performance, Participation, and Regime Support in Latin America”, *Comparative Politics*, 49(2), pp. 252-286.
- Rosanvallon, Pierre (2020), *El siglo del populismo*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2012), “The Ambivalence of Populism: Threat and Corrective for Democracy”, *Democratization*, 19(2), pp. 184-208.
- Ruth, Saskia Pauline (2017), “Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America”, *Political Studies*, 66(2), pp. 356-375.
- Ruth, Saskia P. y Kirk A. Hawkins (2017), “Populism and Democratic Representation in Latin America”, en Reinhard C. Heinisch, Christina Holtz-Bacha y Oscar Mazzoleni (eds.), *Political Populism: A Handbook*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 255-274.
- Saward, Michael (2010), *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press.
- Singer, Matthew (2018), “Delegating Away Democracy: How Good Representation and Policy Successes Can Undermine Democratic Legitimacy”, *Comparative Political Studies*, 51(13), pp. 1754-1788.

- Stegmueller, Daniel (2013), “How Many Countries for Multilevel Modeling? A Comparison of Frequentist and Bayesian Approaches”, *American Journal of Political Science*, 57(3), pp. 748-761.
- Urbinati, Nadia (2019), “Political Theory of Populism”, *Annual Review of Political Science*, 22(1), pp. 111-127.
- Van der Meer, Tom W.G. y Armen Hakhverdian (2017), “Political Trust as the Evaluation of Process and Performance: A Cross-National Study of 42 European Countries”, *Political Studies*, 65(1), pp. 81-102.
- Wagner, Alexander F., Friedrich Schneider y Martin Halla (2009), “The Quality of Institutions and Satisfaction with Democracy in Western Europe. A Panel Analysis”, *European Journal of Political Economy*, 25(1), pp. 30-41.
- Weyland, Kurt (2001), “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics”, *Comparative Politics*, 34(1), pp. 1-22.
- Weyland, Kurt (2013), “The Threat from the Populist Left”, *Journal of Democracy*, 24(3), pp. 18-32.

APÉNDICE

CUADRO A1. Estadística descriptiva

	N	Media	Desviación típica	Mín.	Máx.
<i>Variables dependientes</i>					
Apoyo al sistema	27 393	0.58	0.22	0.14	1.00
Confianza en las instituciones políticas	29 064	0.48	0.22	0.00	1.00
Satisfacción con la democracia					
Mucha insatisfacción	28 010	0.14	0.35	0.00	1.00
Insatisfacción	28 010	0.46	0.50	0.00	1.00
Satisfacción	28 010	0.33	0.47	0.00	1.00
Mucha satisfacción	28 010	0.07	0.25	0.00	1.00
Eficacia política externa	28 513	0.43	0.34	0.00	1.00
<i>Variables individuales</i>					
Estatus de los votantes					
Ganadores	28 736	0.26	0.44	0.00	1.00
Perdedores	28 736	0.41	0.49	0.00	1.00
Abstencionistas	28 736	0.33	0.47	0.00	1.00
Situación de la economía	28 600	1.52	0.69	1.00	3.00
Interés en la política	28 882	2.08	1.02	1.00	4.00
Posición ideológica: centro	29 064	0.22	0.41	0.00	1.00
No sabe/no contesta	29 064	0.10	0.30	0.00	1.00
Posición moderada	29 064	0.37	0.48	0.00	1.00
Posición extrema	29 064	0.31	0.46	0.00	1.00
Confianza interpersonal	28 345	2.72	0.96	1.00	4.00
Días desde la elección (Log)	29 064	6.86	0.47	5.71	7.50
Mujeres	29 063	0.50	0.50	0.00	1.00
Grupos de edad: 16-25 años	29 045	0.23	0.42	0.00	1.00
26-35	29 045	0.23	0.42	0.00	1.00
36-45	29 045	0.19	0.39	0.00	1.00
46-56	29 045	0.15	0.36	0.00	1.00
56 años o más	29 045	0.19	0.39	0.00	1.00
Años de escolaridad	28 540	9.84	4.32	0.00	18.00
Equipamiento doméstico	28 763	2.98	1.43	1.00	5.00
<i>Variables del nivel país</i>					
Populismo presidencial	18	0.48	0.52	0.00	1.60
Izquierda-derecha	18	-0.22	0.77	-1.00	1.00
Control dividido	18	0.14	1.00	-1.63	1.46
PIB%	18	1.70	5.04	-17.04	6.93

Fuente: Barómetro de las Américas (2016-2017) (www.vanderbilt.edu/lapop), *Global Populism Database* (<https://populism.byu.edu/Pages/Data>), Varieties of Democracy Project (v-dem.net) y CEPAL (<https://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>).

CUADRO A2. Populismo y apoyo al régimen

	Apoyo al sistema	Confianza institucional	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
Populismo presidencial	0.034 (.039)	0.074* (.071)	0.071* (.028)	0.075 (.067)
Intercepto	0.57*** (.018)	0.47*** (.014)	0.41*** (.013)	0.39*** (.032)
Número de observaciones	18	18	18	18

Fuente: Barómetro de las Américas (2016-2017) (www.vanderbilt.edu/lapop) y *Global Populism Database* (<https://populism.byu.edu/Pages/Data>). *Nota:* Regresiones lineales simples con las variables dependientes medidas en su valor medio por país. Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

CUADRO A3. Análisis multinivel del apoyo al régimen: efectos directos

	Apoyo al sistema	Confianza en instituciones políticas	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
Votantes: ganadores				
Abstencionistas	-0.042*** (.012)	-0.056*** (.010)	-0.052* (.013)	-0.200* (.077)
Perdedores	-0.062*** (.011)	-0.077*** (.009)	-0.082** (.013)	-0.389*** (.075)
Populismo presidencial	0.073 (.054)	0.080 (.045)	0.128** (.032)	0.719* (.318)
Número de observaciones	25 522	25 700	26 424	26 031
Número de países	18	18	18	18

Fuente: Barómetro de las Américas (2016-2017) (www.vanderbilt.edu/lapop), *Global Populism Database* (<https://populism.byu.edu/Pages/Data>), Varieties of Democracy Project (v-dem.net) y CEPAL (<https://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>). *Nota:* Se omiten los coeficientes de las variables de control individuales y del nivel. Los resultados en extenso están disponibles con el autor. Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

CUADRO A4. Pruebas de la interacción entre populismo presidencial y estatus de los votantes

Interacción entre populismo presidencial y estatus de los votantes: “perdedores”				
	Apoyo al sistema	Confianza en instituciones políticas	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
<i>Casos extremos no-populistas excluidos del análisis</i>				
México	-0.086** (.024)	-0.075** (.021)	-0.084* (.029)	-0.567*** (.163)
Perú	-0.083** (.024)	-0.072** (.020)	-0.077* (.028)	-0.520** (.169)
<i>Casos extremos populistas excluidos del análisis</i>				
Bolivia	-0.102*** (.025)	-0.078** (.023)	-0.095** (.031)	-0.565** (.191)
Ecuador	-0.094** (.026)	-0.078** (.022)	-0.095** (.031)	-0.642*** (.171)
Nicaragua	-0.091** (.026)	-0.058* (.021)	-0.071* (.032)	-0.536** (.187)
Venezuela	-0.052** (.017)	-0.086** (.024)	-0.065* (.030)	-0.400* (.160)
Presidente populista × Votantes perdedores (variable continua) ^a	-0.064** (.019)	-0.049** (.017)	-0.050* (.023)	-0.380*** (.133)
Presidente populista × Votantes perdedores (variable ordinal) ^b	-0.080** (.025)	-0.073** (.022)	-0.064* (.029)	-0.456** (.175)

Fuente: Barómetro de las Américas (2016-2017) (www.vanderbilt.edu/lapop), *Global Populism Database* (<https://populism.byu.edu/Pages/Data>), Varieties of Democracy Project (v-dem.net) y CEPAL (<https://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>). *Nota:* Se muestran los coeficientes de la interacción entre el populismo presidencial y el estatus de los votantes en la condición perdedores. Los coeficientes fueron obtenidos replicando los modelos del cuadro 1. Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$. ^a El *populismo presidencial* es equivalente al indicador *Populist speech* de la *Global Populism Database* (Hawkins *et al.*, 2019), descrito en la sección “Diseño de investigación”. ^b La variable ordinal *presidente populista* se basa en el indicador utilizado como variable independiente en los modelos del cuadro 1. Se clasifican como populistas los presidentes que tienen una puntuación mínima de 0.9 en la variable *populist speech* de la *Global Populism Database* (Hawkins *et al.*, 2019). En el presente análisis, 21.86 por ciento de las observaciones individuales de las encuestas radican en países con presidente populista (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela). La categoría intermedia (31.64%) está definida por valores de 0.3 a 0.8 en la escala de populismo. La categoría base (46.5%) se define por valores de 0 a 0.2 en la escala de populismo.

CUADRO A5. Apoyo al régimen y estatus de los votantes en Ecuador y México

Apoyo al régimen	Votantes	Ecuador			
		Correa (2017)		Moreno (2019)	
		Media	IC95%	Media	IC95%
Apoyo al sistema	Abstencionistas	0.70	(0.68, 0.73)	0.68	(0.66, 0.71)
	Perdedores	0.54	(0.52, 0.56)	0.57	(0.55, 0.58)
	Ganadores	0.67	(0.66, 0.69)	0.62	(0.60, 0.64)
Confianza institucional	Abstencionistas	0.63	(0.60, 0.65)	0.58	(0.55, 0.61)
	Perdedores	0.46	(0.44, 0.48)	0.48	(0.47, 0.49)
	Ganadores	0.60	(0.58, 0.61)	0.52	(0.50, 0.54)
Eficacia externa	Abstencionistas	0.52	(0.48, 0.57)	0.56	(0.51, 0.61)
	Perdedores	0.40	(0.37, 0.43)	0.44	(0.42, 0.47)
	Ganadores	0.54	(0.52, 0.56)	0.47	(0.44, 0.49)
Satisfacción democrática	Abstencionistas	0.67	(0.61, 0.73)	0.52	(0.44, 0.60)
	Perdedores	0.38	(0.34, 0.42)	0.34	(0.31, 0.37)
	Ganadores	0.58	(0.54, 0.61)	0.41	(0.36, 0.46)
México					
		Peña Nieto (2017)		AMLO (2019)	
		Media	IC95%	Media	IC95%
Apoyo al sistema	Abstencionistas	0.53	(0.51, 0.55)	0.61	(0.59, 0.63)
	Perdedores	0.52	(0.50, 0.53)	0.63	(0.61, 0.65)
	Ganadores	0.60	(0.58, 0.63)	0.64	(0.63, 0.66)
Confianza institucional	Abstencionistas	0.41	(0.39, 0.43)	0.53	(0.51, 0.56)
	Perdedores	0.41	(0.40, 0.43)	0.53	(0.51, 0.55)
	Ganadores	0.51	(0.49, 0.54)	0.60	(0.59, 0.61)
Eficacia externa	Abstencionistas	0.37	(0.33, 0.40)	0.54	(0.50, 0.59)
	Perdedores	0.32	(0.30, 0.35)	0.50	(0.46, 0.53)
	Ganadores	0.45	(0.41, 0.50)	0.61	(0.58, 0.63)
Satisfacción democrática	Abstencionistas	0.28	(0.23, 0.32)	0.42	(0.37, 0.48)
	Perdedores	0.20	(0.17, 0.23)	0.45	(0.40, 0.50)
	Ganadores	0.37	(0.32, 0.43)	0.49	(0.45, 0.53)

Fuente: Barómetro de las Américas (2016-2017 y 2018-2019) (www.vanderbilt.edu/lapop), *Global Populism Database* (<https://populism.byu.edu/Pages/Data>), Varieties of Democracy Project (v-dem.net) y CEPAL (<https://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>). *Nota:* Las cifras son estimaciones para datos de encuestas con muestreo complejo, ajustando por país, año y estratos de muestreo.

CUADRO A6. Apoyo al régimen en el gobierno de Rafael Correa (2016)

	Apoyo al sistema	Confianza institucional	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
Votantes: ganadores				
Abstencionistas	0.001 (.015)	0.002 (.013)	-0.023 (.017)	0.098* (.037)
Perdedores	-0.105*** (.012)	-0.107*** (.012)	-0.099** (.017)	-0.124*** (.031)
Situación de la economía	0.056*** (.007)	0.069*** (.006)	0.092*** (.003)	0.142*** (.018)
Interés en la política	0.019*** (.005)	0.030*** (.005)	0.031*** (.002)	0.027 (.015)
Extremo ideológico	0.009** (.003)	0.002 (.003)	0.007 (.006)	0.005 (.008)
Confianza interpersonal	0.018** (.003)	0.008 (.006)	0.006 (.010)	0.021 (.014)
Días desde la elección (Log)	0.621 (.782)	-0.842 (.815)	0.388 (1.32)	2.015 (1.43)
Mujeres	0.018 (.010)	0.001 (.009)	-0.007 (.014)	-0.039 (.024)
Grupos de edad: 16-25 años				
31-45	-0.041*** (.013)	-0.047*** (.012)	-0.021 (.020)	-0.009 (.035)
46-60	-0.079 (.015)	-0.062*** (.013)	-0.036 (.026)	-0.037 (.038)
61 años o más	-0.103*** (.021)	-0.088*** (.018)	-0.028 (.031)	-0.067 (.041)
Años de escolaridad	-0.007*** (.002)	-0.006*** (.001)	-0.003 (.002)	-0.006 (.003)
Equipamiento doméstico	-0.000*** (.004)	-0.006 (.003)	-0.005 (.006)	-0.011 (.012)
Intercepto	-3.912*** (5.64)	6.60 (5.88)	-2.45 (.532)	14.91 (10.3)
Estratos	6	6	6	6
Unidades Primarias de Muestreo	116	116	116	116
Número de observaciones	1 429	1 429	1 412	1 378

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas, ronda 2016-2017. Modelos regresión para datos de encuestas con muestreo complejo. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

CUADRO A7. Apoyo al régimen en el gobierno de Lenín Moreno (2019)

	Apoyo al sistema	Confianza institucional	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
Votantes: ganadores				
Abstencionistas	0.034 (.013)	0.033* (.015)	0.079** (.029)	0.043 (.037)
Perdedores	-0.045*** (.01)	-0.040*** (.011)	-0.010 (.018)	-0.052 (.031)
Situación de la economía				
Situación de la economía	0.037*** (.008)	0.059*** (.008)	0.049*** (.013)	0.120*** (.024)
Interés en la política				
Interés en la política	0.013* (.005)	0.021*** (.006)	0.009 (.008)	0.017 (.013)
Extremo ideológico				
Extremo ideológico	0.004 (.003)	0.000 (.003)	0.004 (.005)	0.001 (.009)
Confianza interpersonal				
Confianza interpersonal	0.026*** (.005)	0.026*** (.006)	0.009 (.011)	0.013 (.014)
Días desde la elección (Log)				
Días desde la elección (Log)	0.028 (.295)	-0.470 (.240)	0.906 (.473)	0.206 (.642)
Mujeres				
Mujeres	0.012 (.010)	0.007 (.011)	-0.021 (.017)	-0.045 (.028)
Grupos de edad: 16-25 años				
31-45	-0.082*** (.013)	-0.062*** (.012)	-0.032 (.021)	-0.136*** (.031)
46-60	-0.079*** (.013)	-0.044*** (.012)	-0.033 (.024)	-0.101** (.034)
61 años o más	-0.076*** (.017)	-0.040* (.016)	-0.018 (.032)	-0.053 (.047)
Años de escolaridad				
Años de escolaridad	-0.004** (.002)	-0.004** (.002)	-0.007** (.003)	-0.013*** (.003)
Equipamiento doméstico				
Equipamiento doméstico	-0.019*** (.004)	-0.015*** (.004)	-0.017* (.007)	-0.025* (.011)
Intercepto				
Intercepto	0.429 (1.93)	3.55 (1.58)*	6.45* (1.17)	1.826 (4.23)
Estratos				
Estratos	3	3	3	3
Unidades Primarias de Muestreo				
Unidades Primarias de Muestreo	81	81	81	81
Número de observaciones				
Número de observaciones	1 429	1 478	1 412	1 378

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas, ronda 2018-2019. Modelos regresión para datos de encuestas con muestreo complejo. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

CUADRO A8. Apoyo al régimen en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2017)

	Apoyo al sistema	Confianza institucional	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
Votantes: ganadores				
Abstencionistas	-0.053** (.017)	-0.073*** (.015)	-0.076** (.029)	0.072* (.034)
Perdedores	-0.061*** (.015)	-0.073*** (.014)	-0.108** (.023)	-0.144*** (.028)
Situación de la economía	0.078*** (.012)	0.107*** (.012)	0.114*** (.018)	0.127*** (.024)
Interés en la política	0.034*** (.006)	0.036*** (.005)	0.025* (.010)	0.039*** (.010)
Extremo ideológico	-0.003 (.004)	0.002 (.003)	0.002 (.006)	0.004 (.008)
Confianza interpersonal	0.031*** (.007)	0.028*** (.006)	0.028** (.010)	0.031* (.014)
Días desde la elección (Log)	0.005 (.876)	1.471 (.870)	-1.39 (1.16)	2.53 (1.83)
Mujeres	0.023* (.011)	0.008 (.009)	-0.022 (.015)	-0.041 (.023)
Grupos de edad: 16-25 años				
31-45	-0.042** (.014)	-0.014 (.011)	-0.053* (.021)	-0.022 (.035)
46-60	-0.048** (.015)	-0.037*** (.012)	-0.039 (.026)	-0.064* (.030)
61 años o más	-0.022 (.025)	-0.015 (.020)	-0.092** (.033)	-0.061 (.045)
Años de escolaridad	-0.006*** (.002)	-0.008*** (.001)	-0.012*** (.003)	-0.014*** (.003)
Equipamiento doméstico	-0.004 (.005)	-0.004 (.004)	-0.002 (.008)	-0.022* (.009)
Intercepto	0.393*** (6.51)	-10.6 (6.48)	-10.7 (8.65)	18.51 (13.6)
Estratos	4	4	4	4
Unidades Primarias de Muestreo	130	130	130	130
Número de observaciones	1 463	1 463	1 444	1 420

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas, ronda 2016-2017. Modelos regresión para datos de encuestas con muestreo complejo. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

CUADRO A9. Apoyo al régimen en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019)

	Apoyo al sistema	Confianza institucional	Eficacia política externa	Satisfacción con la democracia
Votantes: ganadores				
Abstencionistas	-0.023 (.014)	-0.040*** (.015)	-0.032 (.026)	-0.040 (.036)
Perdedores	-0.002 (.013)	-0.040*** (.012)	-0.094*** (.022)	0.007 (.029)
Situación de la economía				
	0.025*** (.008)	0.032*** (.007)	0.024 (.012)	0.076*** (.018)
Interés en la política				
	0.022*** (.006)	0.038*** (.005)	0.030*** (.009)	0.031* (.014)
Extremo ideológico				
	-0.002 (.004)	0.003 (.004)	0.001 (.007)	0.016 (.009)
Confianza interpersonal				
	0.013* (.005)	0.022*** (.005)	0.030*** (.008)	0.042*** (.013)
Días desde la elección (Log)				
	0.330*** (.086)	0.241** (.088)	-0.39 (.150)	0.415 (.243)
Mujeres				
	-0.003 (.011)	0.023* (.011)	-0.007 (.017)	-0.022 (.025)
Grupos de edad: 16-25 años				
31-45	-0.020 (.015)	-0.008 (.013)	-0.052* (.023)	0.024 (.036)
46-60	-0.008 (.015)	-0.035* (.014)	-0.053* (.023)	0.027* (.034)
61 años o más	-0.019 (.020)	-0.050*** (.016)	-0.056* (.024)	0.034 (.049)
Años de escolaridad				
	-0.007*** (.002)	-0.007*** (.001)	-0.007** (.002)	-0.013*** (.004)
Equipamiento doméstico				
	-0.009* (.004)	-0.004 (.004)	-0.012 (.008)	-0.014 (.011)
Intercepto				
	-1.18* (.472)	-0.867 (.480)	0.687 (.826)	1.99 (1.32)
Estratos	4	4	4	4
Unidades Primarias de Muestreo	129	129	129	129
Número de observaciones	1 445	1 445	1 421	1 390

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas, ronda 2016-2017. Modelos regresión para datos de encuestas con muestreo complejo. Nivel de significancia: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

Polarización ideológica, segregación y los nuevos medios en México

Leopoldo Gómez y Otoniel O. Ochoa*

RESUMEN: Este artículo es la primera aproximación a los fenómenos de polarización y segregación ideológicas en México y su relación con el consumo de información en los nuevos medios digitales. El estudio muestra que el uso de las redes sociales sí está asociado a una mayor polarización. No obstante, la polarización no es extrema y en las regresiones pesan más otros factores, como la identificación partidista o el interés en la política y las noticias. Además, el estudio apunta a que la segregación en el mundo digital es mínima si se compara con la —ya de por sí baja— que se registra en Estados Unidos. En ambos casos la segregación es mayor en el mundo real de las interacciones personales que en el digital. Al final, la evidencia no valida la idea de que los nuevos medios sean altamente polarizantes o de que creen burbujas o silos informativos.

Palabras clave: polarización ideológica, segregación, nuevos medios, redes sociales, burbujas informativas.

Ideological Polarization, Segregation and the New Media in Mexico

ABSTRACT: The following paper represents a preliminary attempt to understand how the absorption of information through new media shapes the phenomenon of polarization and ideological segregation in Mexico. The research shows that there is a correlation between the use of social media and polarization. However, the resulting level of polarization is not particularly high and other factors, such as party identification and interest in politics, are more relevant. Furthermore, the present study indicates that ideological segregation in the Mexican digital world is well below the already low-level observed in the United States. And in both countries, ideological segregation is greater in the real world of personal interactions. At the end of the day, the evidence does not bear out the idea that new media is highly polarizing or that it creates *echo chambers* or silos.

Keywords: ideological polarization, segregation, new media, social networks, *echo chambers*.

***Leopoldo Gómez** es doctor en Gobierno y Ciencia Política por la Universidad de Georgetown. Tel: 55 5224 5290. Correo-e: lggb98@icloud.com. ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-4565-6786>. **Otoniel O. Ochoa** es profesor de cátedra en el Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe. Av. Carlos Lazo 100, Santa Fe, La Loma, Álvaro Obregón, 01389, Ciudad de México, México. Tel: 559177 8000. Correo-e: otoniel.ochoa@tec.mx. ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5957-2028>.

Agradecemos los comentarios de Alejandro Moreno, Carlos Bravo Regidor y los dictaminadores anónimos que revisaron el trabajo original, así como el apoyo de Consulta Mitofsky y TRResearch por haber incluido en sus encuestas la batería de preguntas en que se basa esta investigación.

Artículo recibido el 6 de diciembre de 2019 y aceptado para su publicación el 11 de septiembre de 2020.

Uno de los temas que más atención ha atraído en el ámbito del análisis de la relación entre los medios y el poder es el efecto del internet y las redes sociales en el posicionamiento ideológico de los ciudadanos.

En el campo periodístico y del comentario político se dice con frecuencia que la multiplicación de *outlets* de noticias y la búsqueda de nichos están distanciando a los ciudadanos y atrapándolos en burbujas informativas. Los estudios académicos publicados muestran, sin embargo, un panorama mucho más complejo. En Estados Unidos, como en otros países, todavía se debate si en este ámbito ha habido o no polarización y acerca del papel que, en ese sentido, han tenido las nuevas dinámicas informativas.

El primer gran debate es si ha habido o no polarización, al margen de las causas.¹ En el caso de Estados Unidos, Abramowitz y Saunders (2008) argumentan que la evidencia apunta a una polarización ideológica creciente desde la década de 1970: cada vez las diferencias son más marcadas entre los demócratas y los republicanos, entre los estados “rojos” y “azules”, y entre los votantes religiosos y seculares. La creciente separación ideológica entre quienes se identifican con cada uno de esos partidos, que incluso llega a la antipatía personal, ha sido documentada por el Pew Research Center (PRC, 2014).

Y, sin embargo, Fiorina (2017 y Fiorina *et al.*, 2005) niega que haya habido polarización. El centro ideológico no ha desaparecido entre los electores, dice. La polarización solo se ha dado a nivel de las élites y de los activistas de los partidos, en un proceso que no es polarización sino lo que el autor denomina *party sorting*. Más uniformidad ideológica dentro de cada partido, pero no un movimiento a los extremos del espectro ideológico. Se mantiene el segmento de ciudadanos de centro (moderados) al tiempo que quienes se dicen liberales se han alineado casi totalmente con el Partido Demócrata y los conservadores con el Partido Republicano.

Para Gentzkow (2016), parte del problema es semántico, pues mucho depende de cómo definamos polarización. Así, el autor dice que es cierto que la mayoría de los norteamericanos no se ubica en los extremos del espectro ideológico ni tiene puntos de vista extremos sobre los temas. También muestra que eso no ha cambiado significativamente en el tiempo. Pero sí se registra una creciente correlación entre las posiciones que los electores tienen sobre los temas y también entre esos temas y las identidades partidarias: cada vez es menos probable encontrarse a un republicano liberal o a un demócrata conservador. Aún más, dice el autor, las diferencias entre puntos de vista ahora permean las evaluaciones personales.

En el caso de México, Alejandro Moreno es quien mejor ha documentado el cambio en los votantes a lo largo de los últimos treinta años, tanto desde la perspectiva de sus identidades partidistas como de sus afiliaciones ideológicas. En su obra

¹ Para una buena revisión de la literatura véanse Hetherington (2009) y Tucker *et al.* (2018).

más reciente, Moreno (2018: 75) argumenta que si bien los electores en México han perdido identidad con los partidos, su ideología se ha vuelto cada vez más central a la hora de definir su voto. Así, por ejemplo, con base en datos de *exit polls* en elecciones presidenciales, muestra que mientras que en 2000 tan solo 30 por ciento de los electores de izquierda votó por el candidato de izquierda, para 2012, lo hizo 73 por ciento. De acuerdo con esos datos, la capacidad explicativa de la ideología se duplicó en ese lapso.

Aunque Moreno califica estos cambios como un proceso de polarización, aclara que el creciente peso de la ideología en el voto se ha dado sin que se registren cambios significativos en la distribución ideológica de los votantes. Esto implica entonces que en realidad estamos más ante un fenómeno de *party sorting* que de polarización ideológica, para usar la distinción de Fiorina (2017 y Fiorina *et al.*, 2005).

Al final, de lo que no hay duda es de que, tanto en México como en Estados Unidos y otros países, estamos ante un cambio, cuando menos en una parte del electorado. Quienes han abordado el tema de la polarización política —a nivel de élites políticas o de electores— tratan de ubicar sus causas en factores tan diversos como los arreglos institucionales que norman las elecciones (Nivola, 2005; Carson *et al.*, 2007), la desigualdad social (McCarty *et al.*, 2016) o los medios masivos de comunicación claramente partidistas (Levendusky, 2013).

Entre los culpables comúnmente mencionados también figuran el internet y las redes sociales. Y, sin embargo, se pone en duda esta perspectiva. Boxell, Gentzkow y Shapiro (2017) analizan en qué grupos demográficos de Estados Unidos ha habido mayor polarización y concluyen que en casi todos los indicadores se ha dado en los grupos menos expuestos a internet, que son los de mayor edad. En los jóvenes, quienes más usan los nuevos medios digitales, no se observa esa polarización.

Para Prior (2013: 123), no hay evidencia contundente de que en Estados Unidos la partidización de los medios y las redes sociales esté polarizando al electorado: “el principal peligro de este ambiente de medios más partidista no es la polarización de los ciudadanos norteamericanos sino una desconexión creciente entre grupos de activistas muy politizados y el grueso de los ciudadanos mucho menos involucrados y que en su mayoría son de centro”.

En el caso de Europa, como reconoce el estudio sobre polarización y los medios del Parlamento Europeo (Fletcher y Jenkins, 2019: 39), “dado que solo tenemos un puñado de estudios enfocados directamente en este tema, hay grandes vacíos en nuestro conocimiento sobre la influencia de los medios en la polarización en Europa”. Pero, añade el estudio, “una revisión de la literatura disponible no apoya la idea de que un aumento en la exposición a noticias que concuerdan o no con nuestros puntos de vista tenga un efecto polarizante sobre las actitudes de los individuos”.

Además de las investigaciones en Estados Unidos y el puñado de estudios sobre Europa, prácticamente no hay trabajos sobre este tema en otros países. De hecho,

en América Latina, por ejemplo, el interés ha estado más en la polarización de los sistemas de partidos que a nivel del electorado (Moraes, 2015) o en el surgimiento del populismo polarizante (Handlin, 2018).

Ahora, más allá de la polarización, Sunstein (2007) y Persily (2017) señalan los riesgos de internet para generar burbujas, filtros o *echo chambers* que restrinjan el acceso de los usuarios a diversos puntos de vista. Independientemente de qué tanta gente se coloca en los extremos de la escala ideológica, interesa saber qué tanto interactúan o se conectan entre sí. Aquí el concepto clave es el de segregación, pues para saber si hay burbujas informativas la clave es medir qué tan aislados están los extremos en términos de los medios que consultan o les interesan.

Para Gentzkow y Shapiro (2010), la segregación ideológica en internet es baja en términos absolutos, pues la gran mayoría de los consumidores de noticias consultan sitios con posiciones ideológicas diversas: los sitios extremos de noticias son más comunes que los consumidores extremos. Aunque estos datos, como los propios autores reconocen, no permiten ver la forma en que los contenidos se traducen en creencias, por lo menos ponen en duda el argumento de las *echo chambers*.

Para Barberá (2015) las redes sociales no solo no polarizan, por el contrario, tienen un efecto moderador en quienes se informan a través de ellas. A partir del consumo de noticias en Twitter, Barberá muestra que las plataformas sociales facilitan la exposición de sus usuarios a una variedad de mensajes a través de lo que él llama “*weak ties*”: conocidos más allá de los círculos íntimos que comparten información diversa. Los usuarios de Twitter en Alemania, España y Estados Unidos, concluye el autor, forman parte de redes ideológicamente diversas y su exposición a esa diversidad tiene un efecto positivo en la moderación política.

Aún más, y en sintonía con el trabajo de Gentzkow y Shapiro (2010: 31) sobre segregación ideológica —que usamos en este trabajo—, el estudio del Parlamento Europeo, concluye que los estudios sobre este tema “no han encontrado evidencia de la formación de echo chambers o burbujas informativas [...] algunos estudios incluso han encontrado evidencia de que [los nuevos medios] aumentan la probabilidad de que la gente esté expuesta a puntos de vista opuestos a los suyos”.

En el mismo sentido, un estudio en 36 países publicado en 2017 por Reuters Institute for the Study of Journalism, Newman, Fletcher, Kalogeropolus, Levy y Nielsen (2017: 15), concluyen que las “burbujas informativas” pueden ser reales para algunos, pero en general los usuarios de las redes sociales, agregadores y buscadores están “significativamente más expuestos a ver fuentes de noticias que no verían en otras circunstancias”.

El caso de México no ha sido muy estudiado. Moreno (2018) hace una primera aproximación al consumo de medios y al efecto de las redes en la politización y la polarización de los electores. En México, dice Moreno, las redes han tenido un efecto polarizante. En realidad, como vimos arriba, Moreno no muestra que el electorado

se haya polarizado. Según las encuestas que maneja, los que dicen ser usuarios de redes son quienes más tienden a preferir a la oposición, los que están más insatisfechos con el rumbo del país y son más de izquierda. Pero esos datos no muestran ni la pérdida del centro ideológico ni tampoco la formación de “*echo chambers*”.

México es un país en donde los espacios para la libertad de expresión en los medios tradicionales de comunicación históricamente no han sido tan amplios como en las democracias consolidadas. Las redes están consideradas como un espacio de libertad en el que fluye constantemente la información. México parece estar entrando a un periodo de creciente polarización con el ascenso de un gobierno que llegó al poder como una propuesta antisistema de izquierda. El presidente es un usuario activo de las redes sociales a las que contrasta con el resto de los medios. Todo esto hace particularmente interesante ahondar en la relación de las posiciones políticas de los ciudadanos y sus patrones de consumo de información en los distintos medios.

DATOS

Para acercarnos al tema utilizamos dos tipos de datos. En la primera parte de la investigación usamos la información de la encuesta nacional en vivienda realizada por Consulta-Mitofsky en enero de 2019 y que se aplicó a una muestra de 3 000 personas. Los datos fueron ponderados para hacerlos representativos del total de la población de 18 años y más en el país, conforme a las proporciones de género, edad, nivel educativo y localidad del Censo Intercensal 2015.

En la segunda parte utilizamos los datos de la encuesta que TResearch realizó para esta investigación y que incluyó una muestra de 6 120 usuarios de Facebook interesados en la información. Con base en el sistema para anunciantes de Business Facebook (ADS Manager), la encuesta se aplicó a quienes sabemos que están interesados en cada una de las doce páginas de información noticiosa más grandes en México. Entre ellas hay algunas que nadie dudaría que están más a la izquierda, otras a la derecha y unas más en el centro del espectro ideológico. Los datos fueron ponderados para representar al total de usuarios de Facebook interesados en el conjunto de estas doce páginas con base en el tamaño de las interacciones que Facebook tiene registradas para cada una. Cabe señalar que en este caso el diseño de la muestra fue no probabilístico.

La encuesta en vivienda capta las diferencias ideológicas y ubica los patrones de información de una muestra representativa de toda la población en el país. La aplicada en Facebook va específicamente dirigida a los usuarios de esta plataforma que sabemos de hecho, por su sistema para anunciantes, que están interesados en seguir las noticias de las principales páginas informativas del país. El sistema no permite saber en automático con qué frecuencia las visitan ni si los que interactúan con una de esas páginas también lo hacen con las demás. Pero ya ubicados en cada *outlet*, la encuesta que se les envió fue diseñada precisamente para conocer esa información.

Hubiese sido mejor, por supuesto, haber tenido acceso a todos los datos de consumo de noticias directamente de Facebook, como los obtuvieron Gentzkow y Shapiro (2010) para su investigación a través de ComScore, pero por cuestiones de privacidad, ya nadie provee acceso a ese tipo de información. El sistema de Facebook sí permite saber quién está interesado en algún *outlet* de noticias, mas no sus patrones de consumo. Para ello y para conocer la posición ideológica de sus usuarios se hizo la encuesta.

A diferencia de la encuesta en vivienda, la realizada en Facebook no se utiliza para medir polarización sino únicamente para determinar si existen o no vasos comunicantes entre los interesados en las principales páginas de noticias en esa plataforma. Habrá esos puentes si, por ejemplo, quienes se ubican en la izquierda en la escala ideológica consultan no solo las páginas con esa orientación ideológica sino también las ubicadas a la derecha. Por el contrario, habrá burbujas informativas si no existen esos cruces ideológicos.

La encuesta en Facebook no es probabilística pues *a priori* se escogieron doce páginas y los cuestionarios se mandaron a quienes el propio sistema identificó como interesados en cada una de ellas. Los datos no se usaron para acercarnos al tema de polarización como tal, pues los resultados del análisis serían el reflejo primordialmente de la selección que se hizo sobre los destinatarios de los cuestionarios. Además, por la experiencia del propio Facebook en el uso de cuestionarios, solo se incluyeron unas pocas preguntas en esta encuesta y las centramos en las que nos permiten acercarnos específicamente al tema de la segregación.

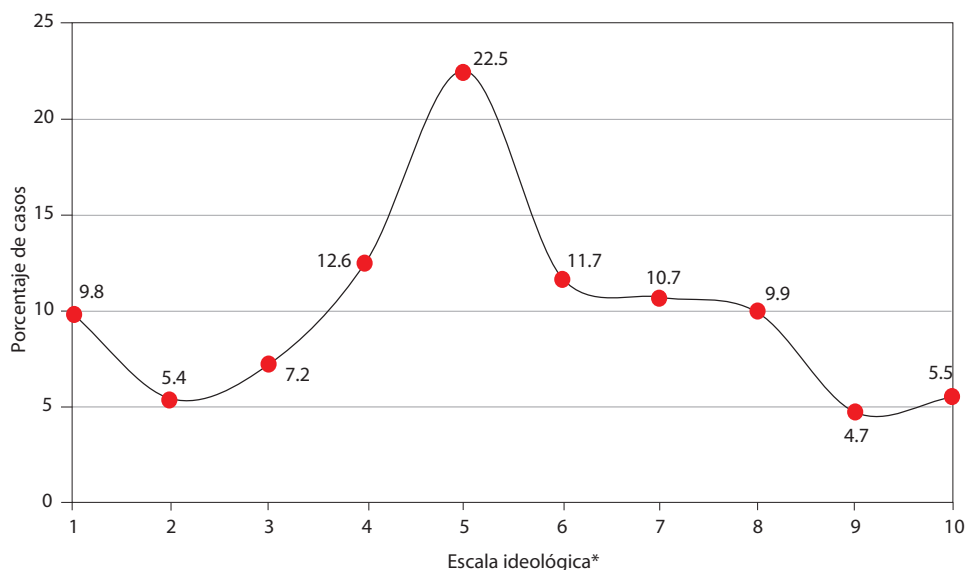
POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA

Usamos el concepto de polarización en su acepción más básica: corrimiento de posiciones o actitudes políticas hacia los extremos, como lo utilizó Sartori (1976) en su tipología clásica de sistemas de partidos.

Como estado o situación, se afirma que hay polarización cuando las perspectivas ideológicas se han corrido hacia los extremos ideológicos; como proceso, la polarización es el movimiento o corrimiento hacia esos extremos (DiMaggio, Evans, y Bryson, 1996).

De la misma manera, Fiorina, Abrams y Pope (2008: 557) definen polarización como “un movimiento del centro a los extremos”, lo que implica que una ciudadanía polarizada es aquella en la que hay pocos moderados o centristas y más en ambos lados de los extremos del espectro ideológico.

Aun cuando la encuesta en vivienda es posterior al triunfo de la izquierda en las elecciones presidenciales de 2018, los datos muestran que los mexicanos no están muy polarizados en la escala ideológica izquierda-derecha. Como es de esperarse por el resultado electoral, la izquierda es mayor que la derecha, pero el centro es aún mayor. Fuera del crecimiento de la izquierda a costa de la derecha, no se ven cambios en el tiempo en el tamaño del centro.

GRÁFICA 1. Distribución porcentual de la autoubicación ideológica 2019

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *La escala ideológica está definida a partir de la autoubicación en una escala de 1 a 10, en donde la posición de extrema izquierda está representada por el 1 y la de extrema derecha por el 10. La información corresponde a la pregunta: ¿dónde se ubicaría usted en esta escala?

La media nacional para la pregunta sobre dónde se ubica cada encuestado en una escala del 1 al 10 (1 siendo izquierda y 10 derecha) es 5.26, con una desviación estándar de 2.44. Como puede verse en la gráfica 1, 34 por ciento de los encuestados se ubica en el 5 y el 6 (centro) de la escala, mientras otro 20.6 por ciento en el 7 y 8 (centro-derecha) y 19.9 por ciento en el 3 y 4 (centro-izquierda). En el 9 y 10 (derecha) se ubican tan solo 10.2 por ciento de los encuestados y en el 1 y 2 (izquierda) hay 15.3 por ciento.

La distribución ideológica solo varía marginalmente entre los distintos grupos demográficos. Así, por ejemplo, los hombres, los más jóvenes y los de mayor escolaridad tienden a ser un poco más de izquierda y centro izquierda que las mujeres, los de mayor edad y los de menos escolaridad. Pero en todos los casos, el centro se mantiene cercano a un tercio de los encuestados y la suma de los extremos no varía mucho con relación a la que tenemos para toda la muestra.

La situación es muy distinta si se comparan preferencias partidistas. Así, mientras que 38 por ciento de quienes se identifican con Morena están en la izquierda y tan solo 7 por ciento en la derecha, 22 por ciento de los que se identifican con el Partido Acción Nacional (PAN) están en la derecha y otro 48 por ciento en el centro derecha, con tan solo uno por ciento de ellos en la izquierda. La distribución entre quienes se identifican con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es muy parecida a la del PAN con la salvedad de que hay 9 por ciento de casos que caen en la

CUADRO 1. Autoubicación en la escala ideológica en México (porcentaje)

Escala	2000	2005	2012
1 Izquierda	9.6	12.8	8.9
2	2.1	2.5	2.0
3	3.5	3.5	3.6
4	0.9	4.7	4.0
5	22.5	21.2	28.4
6	10.5	10.0	10.2
7	8.0	7.2	6.9
8	7.8	10.5	10.7
9	6.8	4.3	5.9
10 Derecha	28.2	23.0	19.5
Media	6.7	6.2	6.3
Desviación estándar	2.9	3.0	2.7
N	1 535	1 560	2 000

Fuente: World Values Survey. La información se obtuvo a partir de las bases de datos de los levantamientos (Rounds) a nivel mundial 4, 5 y 6 correspondientes a los periodos 1999-2004, 2005-2009 y 2010-2014, respectivamente. La información se puede consultar en <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentation-WVL.jsp>

izquierda. Las preferencias partidistas claramente muestran autoubecciones hacia los extremos en el sentido esperado.

La posición promedio en la escala ideológica de quienes se identifican mucho con Morena es 3.77, la de quienes lo hacen con el PRI es 7.10 y con el PAN 7.21. Estos promedios son muy parecidos a los que reporta Moreno (2018: 84) para 2012: 3.8 PRD (equivale a Morena en 2018), 8.1 PRI y 8.4 PAN.²

Más allá de las identidades partidistas, los datos para México del World Value Survey no muestran que en el tiempo haya habido un desplazamiento claro de los ciudadanos hacia los extremos de la escala ideológica. Esto quiere decir que aunque ha habido alienación ideológica de los que se identifican con los partidos, no ha habido polarización como tal entre la ciudadanía en general.

Como se ve en el cuadro 1, al menos desde 2000 hasta 2012 cuando, por cierto, las redes sociales apenas empezaban a figurar, el centro ideológico ha oscilado entre 31 y 38 por ciento, sin que se vea tendencia alguna más allá de un achicamiento relativo del tamaño de la derecha.

² En una escala del 1 al 5, que es la que reporta Moreno, los promedios para los muy identificados con el PRD, PRI y PAN son 1.9, 4.1 y 4.2, respectivamente.

El achicamiento de la derecha a favor de la centro izquierda y la izquierda, corresponde al perfil ideológico de las candidaturas presidenciales triunfadoras. Como lo ha escrito Moreno (2016), las preferencias ideológicas de los electores tienden a seguir las pautas que les marcan los liderazgos. Una candidatura tan fuerte y abiertamente de izquierda, como la de López Obrador, es natural que haya movido a los electores hacia ese lado del espectro político.

Los ciudadanos tienden a tomar sus “cues” ideológicas de las élites y liderazgos políticos. Esto no descarta la posibilidad de que por el descrédito de algún gobierno o de ciertas políticas públicas, haya un cambio en preferencias ideológicas que se dé “desde abajo”, pero al final suelen ser las élites y quienes están más activos políticamente quienes traducen esas inconformidades en posiciones ideológicas mejor definidas.

Una pregunta obligada es la que plantea si la distinción entre izquierda y derecha es reconocida en México y, por lo tanto, si es una categoría útil para medir polarización ideológica. Moreno (2016) argumenta que, si bien en 2006 en México la distinción entre izquierda y derecha era reconocida en lo general para al menos la mitad de los encuestados, la asociación con los valores que le dan sentido a esos conceptos era más bien débil.

Nuestros datos muestran que para 2019 la relación entre la escala de autoubicación ideológica y las escalas que miden cada uno de los valores típicamente relacionados con las diferentes posiciones ideológicas, son estadísticamente significativos. Para corroborarlo estimamos las correlaciones de Pearson entre la autoubicación ideológica de los encuestados y cada una de las variables que miden esos valores. Asimismo, incluimos dos variables que representan los promedios de las escalas que miden los valores económicos (igualdad de ingresos, propiedad del Estado, responsabilidad del Estado y competencia económica) y los valores sociales (aborto y homosexualidad).

Como puede verse en el cuadro 2, la asociación más fuerte es la que tiene que ver con la propiedad del Estado frente a la propiedad privada. El promedio de las cuatro categorías económicas, las dos sociales y las seis en su conjunto también está claramente asociado a la distinción genérica izquierda-derecha. Además, las correlaciones más altas están dadas con relación a los promedios de las dimensiones económicas y sociales, lo cual es de esperarse, ya que la posición ideológica está más definida por un *conjunto* de dimensiones que por un tema en particular.

Las correlaciones entre las posiciones sobre cada uno de estos seis temas muestra que hay una asociación significativa entre los cuatro temas económicos y entre los dos sociales.

Aún más, un análisis factorial arroja dos factores: uno que reúne las cuatro variables socioeconómicas y otro, las dos sociales. Ambos factores pesan y son estadísticamente significativos para explicar la identificación con el partido gobernante, aun contro-

CUADRO 2. Correlación entre la autoubicación ideológica y valores económicos y sociales de izquierda y derecha (correlaciones de Pearson)

Valores	Correlaciones
<i>Económicos</i>	
Igualdad de ingresos	0.24***
Propiedad del Estado	0.30***
Responsabilidad del Estado	0.21***
Competencia económica	0.12***
Promedio económicos	0.32***
<i>Sociales</i>	
Homosexualidad	0.17***
Aborto	0.11***
Promedio sociales	0.17***
<i>Promedio todos los valores</i>	<i>0.34***</i>

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *Notas:* Las correlaciones de Pearson se estimaron con base en la autoubicación de cada individuo en una escala de 1 a 10, en donde 1 representa extrema izquierda y 10 extrema derecha. Para el caso de las dimensiones sociales se utilizó la pregunta: ¿Dónde ubicaría su opinión en esta escala? (1) significa que está totalmente de acuerdo con la afirmación en la izquierda, 10 significa que está totalmente de acuerdo con la afirmación de la derecha y si su opinión cae en algún lugar en medio, puede elegir cualquier número? Los reactivos para la dimensión económica correspondientes a la izquierda son: los ingresos deben ser más igualitarios; debe incrementarse la propiedad del Estado en los negocios e industria; el gobierno debe responsabilizarse por las personas; la competencia es perjudicial, saca lo peor de las personas. Sus respectivos equivalentes en la derecha son: necesitamos desigualdad en los ingresos para incentivar el esfuerzo individual; debe incrementarse la propiedad privada en los negocios e industria; las personas deben responsabilizarse por sí mismas; la competencia es buena, estimula el trabajo duro y el desarrollo de nuevas ideas. En la dimensión social los reactivos de izquierda son: la homosexualidad debe ser aceptada por la sociedad y el aborto siempre es justificable si la mujer así lo desea. En la derecha, la homosexualidad debe ser rechazada por la sociedad y el aborto nunca es justificable. El nivel de significancia para cada correlación de Pearson se presenta como: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$.

lando en la regresión por autoubicación ideológica y las variables demográficas. Y si en lugar de identificación partidista, usamos voto revelado a favor de Andrés Manuel López Obrador en la elección de 2018, ambos factores también son significativos.

En resumen, la distinción entre derecha e izquierda está claramente asociada a los valores típicos del “patrón occidental” incluidos en la encuesta. Además, esos valores están significativamente asociados con la identificación partidista y con la decisión de voto en 2018 en el sentido esperado. Esto implica que la escala ideológica general que va del 1 al 10 no es una construcción sin sentido para la gente; tiene un contenido real y en el sentido esperado, por ello pensamos que es una buena forma para medir posicionamientos y distancias ideológicas.³

³ En uno de los dictámenes anónimos se alerta sobre la posibilidad de distorsiones en la interpretación de la escala, pues aun cuando se sepa qué es izquierda, centro o derecha, los números específicos en la escala ideológica pueden representar cosas distintas para cada encuestado. Aldrich (1977) y Aldrich

CONSUMO DE MEDIOS

Las redes sociales se han vuelto una importante fuente de información noticiosa para los mexicanos. Cerca de 24 por ciento de los encuestados afirma que casi todos los días se entera de lo que pasa en el país y en el mundo a través de ellas, y 15 por ciento más afirma lo mismo respecto de los sitios de internet. Como puede verse en el cuadro 3, las redes y los sitios sumados superan a la radio, los periódicos y aun a los familiares y amigos como su fuente más frecuente de información. La televisión, sin embargo, continúa siendo, por mucho, la fuente de noticias a la que con más frecuencia recurren los mexicanos.

CUADRO 3. Frecuencia en el consumo de medios para informarse (porcentaje)

Frecuencia	Televisión	Radio	Periódicos y revistas	Redes sociales	Sitios de internet	Familiares y amigos
Casi todos los días	39.1	10.0	6.3	23.4	15.0	17.9
Algunas veces a la semana	29.8	19.1	12.3	18.2	17.1	24.3
Algunas veces al mes	7.4	14.9	17.3	10.2	10.3	15.8
Casi nunca	7.4	14.8	18.5	8.9	9.4	12.9
Nunca	16.2	41.2	45.6	39.2	48.2	29.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *Nota:* La información corresponde a la pregunta: “Pensando en las noticias, la gente sabe lo que ocurre en el país y en el mundo a través de diversas fuentes. Para cada una de las siguientes fuentes, por favor indique si la utiliza para obtener información: casi todos los días, algunas veces a la semana, algunas veces al mes, casi nunca, nunca, no sabe/no contestó.”

Entre las redes, las más usadas son WhatsApp, Facebook y YouTube. Muy por debajo están Twitter, Instagram y Snapchat. La red que más se usa proporcionalmente para informarse es Twitter, pues casi tres cuartas partes de quienes reportan usarla dicen que lo hacen con ese propósito. Facebook, WhatsApp y YouTube quedan un poco abajo de Twitter en este sentido, pero por su mayor peso en general, en términos absolutos sin duda son las principales fuentes de información dentro de las redes sociales. Todas ellas se usan con mucha frecuencia; más de 60 por ciento de los encuestados reporta acceder a ellas varias veces al día para informarse (cuadro 4).

Es importante destacar que hay un gran traslape entre el uso de redes para informarse y el de otros medios. Así, por ejemplo, 92.2 por ciento de los que usan redes también ven noticieros en televisión y 71.9 por ciento los oyen por radio. De hecho, la mayoría de la gente reporta usar cuatro medios en general o tres redes en especí-

y McKelvey (1977) ofrecen una vía para corregir el sesgo perceptual que se presenta entre individuos en los estudios empíricos. Aunque la corrección de escalas va más allá del objetivo de este trabajo, la posibilidad de realizarla ofrece un campo amplio para el análisis. En el Apéndice 1 hacemos una breve introducción al tema para dejar abierto el camino a nuevas investigaciones.

CUADRO 4. Indicadores del uso de redes sociales (porcentaje)

	Sí la usa	Para informarse	Varias veces al día
Facebook	65.7	66.3	60.7
Twitter	21.1	72.9	72.5
Instagram	21.4	66.7	75.1
Snapchat	12.5	72.3	74.0
YouTube	56.2	65.4	63.3
WhatsApp	71.3	61.5	60.8

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *Nota:* La información se construyó con base en la información de las siguientes preguntas: ¿Me podría decir si usted usa una o más de las siguientes redes sociales? ¿Qué tan frecuentemente lo hace? ¿Para qué utiliza las redes sociales?

fico para informarse de las noticias. Las redes no han sustituido a los medios tradicionales, sino que los complementan.

Así como la televisión es el medio usado con mayor frecuencia para obtener noticias de México, también es el medio en el que más confía la gente en general. En una escala del 1 al 10, el promedio de confianza en la televisión es de 7.0, mientras que el de las redes es 6.0 y el de los sitios 5.8. Entre los usuarios de cada red, WhatsApp es en la que más confían, seguida de Facebook y YouTube, muy por encima de Twitter, aun cuando sabemos que esta es la red a la que más recurren los políticos e incluso los periodistas y analistas.

El consumo de información a través de las redes sociales está asociado a un mayor conocimiento de sucesos políticos en el país. En el cuadro 5 se presentan las correlaciones entre la frecuencia con la que se usan cada una de las redes sociales y medios en general con el número de respuestas correctas que los encuestados dieron a tres preguntas específicamente diseñadas para medir su conocimiento de información noticiosa relevante.

El consumo de información en redes, en especial Facebook, WhatsApp y YouTube, está asociado a un mejor conocimiento de sucesos políticos, pero su peso no es mucho mayor al que tiene el consumo de información a través de los periódicos o a través de familiares y amigos. En realidad, en una regresión con conocimiento de información, el consumo de ninguna red es significativo si controlamos por educación, ingreso, género y grado de urbanización. Y es que quienes más consumen noticias en redes tienden a ser hombres, de mayor escolaridad e ingresos, y de las ciudades, y son ellos de por sí quienes están más familiarizados con las noticias.

Así, las redes sociales se han convertido en una importante —mas no la principal ni la única— fuente de noticias de los mexicanos. Quienes las usan saben que no todo lo que en ellas circula es cierto y aunque están mejor informados que quienes no las usan para este fin, eso es tan solo un reflejo de sus características demográficas.

CUADRO 5. Correlación entre la frecuencia de uso de medios con el índice de conocimiento político (correlaciones de Pearson)

Televisión	0.157***
Periódicos y revistas	0.208***
Radio	0.162***
Redes sociales	0.166***
Sitios de internet	0.152***
Familiares y amigos	0.219***
Facebook	0.237***
Twitter	0.157***
Instagram	0.109***
Snapshat	0.051***
YouTube	0.221**
WhatsApp	0.245***

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *Notas:* Las correlaciones de Pearson se estimaron con base en la frecuencia de uso de cada medio que se deriva de la pregunta “Para cada una de las siguientes fuentes, por favor indique si la utiliza para obtener información: casi todos los días, algunas veces a la semana, algunas veces al mes, casi nunca, nunca, no sabe/no contestó”. El índice de conocimiento político es el número de respuestas correctas a las preguntas: ¿Me puede decir el nombre del gobernador actual de su estado? ¿Me podría decir en dónde se estaba construyendo el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México que se canceló? ¿Recuerda el nombre del candidato a la Presidencia de la República del PAN en las pasadas elecciones? El nivel de significancia para cada correlación de Pearson se presenta como: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$.

La pregunta ahora es si existe alguna asociación y de qué tipo entre el consumo de información a través de los nuevos medios digitales y el posicionamiento ideológico de quienes las usan; específicamente si existe una asociación entre ese consumo y la polarización ideológica.

MEDIOS Y POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA

En cuanto a la relación entre consumo de información en los distintos medios y polarización ideológica, lo primero que vemos es que el porcentaje de los casos que están en los extremos del espectro ideológico corresponde a aquellos que usan más intensamente cualquiera de los medios para informarse. El porcentaje de casos que cae en esos extremos siempre es mayor entre quienes más intensamente usan los medios que entre quienes solo los usan de forma ocasional. Como se ve en el cuadro 6, quienes menos peso tienen en los extremos ideológicos son los que no se informan por medio alguno. Está claro que quienes están completamente fuera del mundo de las noticias y la información son los menos polarizados.

Para una mejor medición del efecto del consumo de información en la polarización ideológica cuando se controla por el peso de variables demográficas, así como

CUADRO 6. Autoubicación en la escala ideológica y uso de algún medio, alguna red o ninguno para informarse (porcentaje)

Ideología	Algún medio	Alguna red	Ningún medio
Izquierda	16.2	17.7	8.5
Centro-izquierda	20.3	19.7	13.4
Centro	31.4	31.1	70.4
Centro-derecha	21.3	23.0	4.9
Derecha	10.9	8.5	2.8
Total	100.0	100.0	100.0
<i>Centro total</i>	<i>73.0</i>	<i>73.8</i>	<i>88.7</i>
<i>Extremos</i>	<i>27.0</i>	<i>26.2</i>	<i>11.3</i>

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *Notas:* La izquierda corresponde a las ubicaciones ideológicas, 1 y 2; centro-izquierda a 3 y 4; centro, 5 y 6; centro-derecha, 7 y 8; y derecha, 9 y 10. Las categorías algún y ningún medio se construyeron a partir de la pregunta “Para cada una de las siguientes fuentes, por favor indique si la utiliza para obtener información: casi todos los días, algunas veces a la semana, algunas veces al mes, casi nunca, nunca”. Algún medio incluye a cualquier persona que haya manifestado utilizar cualquiera de las siguientes opciones para informarse: noticiarios de televisión; periódicos o revistas; noticiarios en la radio; redes sociales como Facebook y Twitter; sitios de internet; o hablando con familiares, amigos o colegas. La categoría ningún medio se construyó con todos aquellos que eligieron la opción de nunca en las opciones antes mencionadas. Alguna red incluye a cualquier persona que haya manifestado utilizar redes sociales como Facebook y Twitter.

del interés y conocimientos políticos, usamos regresiones lineales. La polarización la representamos como el valor absoluto de la distancia del *score* en la escala ideológica de cada encuestado con respecto al centro de esa escala, ubicado en 5.5 de la escala de 1 a 10. Los resultados para las grandes categorías de medios, entre ellos las redes y los sitios de internet, se presentan en el cuadro 7.⁴

Lo que vemos cuando corremos la regresión incluyendo todas las grandes categorías de medios es que las redes resultan estar positiva y significativamente correlacionadas con las posiciones más distantes del espectro ideológico con un *p-value* de 0.05. También lo está y con el mismo peso, la frecuencia con la que la gente se informa a través de familiares y amigos. Al final, la familia y amistades son las viejas redes de información y por eso no extraña que se comporten como las nuevas redes digitales.

La frecuencia con la que la gente se informa a través de los medios tradicionales —televisión, diarios y radio— no está asociada con la polarización ideológica. Con excepción de los diarios, algunos de los cuales tienen perspectivas ideológicas más claras, pero que llegan a muy poca gente, la radio y, sobre todo, la televisión, por la

⁴ Los resultados de las regresiones utilizando como variables dependientes cada una de las seis dimensiones sustantivas que separan posiciones ideológicas y que mencionamos arriba no son muy distintos de los que se obtienen usando la escala general. Quienes tienen posiciones ideológicas más definidas hacia los extremos en la escala general o en los temas sustantivos siempre son los más “politizados” y quienes con más frecuencia usan las redes sociales o las de familiares y amigos para informarse de la política.

CUADRO 7. Polarización y el uso de medios de comunicación

MCO (distancia del centro de la escala ideológica)			
Sexo	-0.09 (0.09)	Televisión	0.03 (0.04)
Edad	0.00 (0.00)	Periódicos y revistas	0.06 (0.04)
Escolaridad	-0.09** (0.04)	Radio	0.01 (0.04)
Localidad	-0.05 (0.04)	Redes sociales	0.09** (0.04)
Conocimiento político	0.11** (0.05)	Sitios de internet	-0.12*** (0.04)
Interés en noticias políticas	0.21** (0.11)	Familiares, amigos o colegas	0.09** (0.04)
Interés en política	0.15*** (0.05)	Constante	1.61*** (0.31)
Partidismo	0.46*** (0.10)	Número de casos	1 291
		R cuadrada	0.1214

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *Notas:* Desviaciones estándar entre paréntesis; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. El centro ideológico se colocó espacialmente en 5.5 de la escala de 1 a 10. Se utilizó el método de estimación robusta de la varianza para obtener desviaciones estándar robustas que permitan que las estimaciones puedan utilizarse para hacer inferencias estadísticas válidas sobre los parámetros poblacionales.

que se informa de las noticias el grueso de la población, todavía aspiran a plasmar ampliamente la pluralidad política. En el mundo de las redes, digitales o reales, no existe esa aspiración y, por el contrario, es probable que se refuercen —sin que eso implique que se excluyan por completo— las preferencias existentes de los individuos en todos sentidos, incluido el ideológico.

Curiosamente, el consumo de información en los sitios de internet sí está asociado con la polarización, pero en sentido negativo, justo al revés de lo que sucede con las redes. Tal vez esto es así porque, según los datos que mes a mes presenta Comscore, los primeros lugares en visitantes únicos en los sitios de noticias están dominados por los que pertenecen a los medios tradicionales.

Ninguna de las variables demográficas es relevante, salvo la escolaridad, pero en sentido negativo, lo cual resulta contraintuitivo, pues uno esperaría que conforme mayor sea el nivel educativo mayor sea la conexión con el mundo de la política y, por lo tanto, la gente tenga posiciones ideológicas más definidas y más alejadas del centro. Esto no es así pero los datos muestran que indirectamente la escolaridad sí acaba teniendo un efecto en el sentido esperado, pues está significativa y positivamente asociada con el nivel de conocimiento político, con el interés en la política y con el interés en las noticias políticas. Y todas estas variables están positivamente asociadas con la polarización ideológica.

CUADRO 8. Polarización y el uso de las redes sociales

MCO (distancia del centro de la escala ideológica)			
Sexo	-0.09 (0.09)	Facebook	0.11** (0.05)
Edad	0.00 (0.00)	Twitter	-0.02 (0.03)
Escolaridad	-0.11*** (0.04)	Instagram	0.07* (0.04)
Localidad	-0.04 (0.04)	Snapchat	0.03 (0.05)
Conocimiento político	0.18*** (0.05)	YouTube	0.00 (0.04)
Interés en noticias políticas	0.27*** (0.10)	WhatsApp	-0.10* (0.06)
Interés en política	0.18*** (0.05)	Constante	1.62*** (0.32)
Partidismo	0.52*** (0.10)	Número de casos	1 304
		R cuadrada	0.1243

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *Notas:* Desviaciones estándar entre paréntesis; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. El centro ideológico se colocó espacialmente en 5.5 de la escala de 1 a 10. Se utilizó el método de estimación robusta de la varianza para obtener desviaciones estándar robustas que permitan que las estimaciones puedan utilizarse para hacer inferencias estadísticas válidas sobre los parámetros poblacionales.

La variable que más peso tiene en la regresión es la identificación partidista, medida a partir de la declaración de los encuestados de estar o no identificados con alguno de los partidos nacionales. Quienes se identifican con alguno de los partidos tienen posiciones más alejadas del centro en la escala ideológica. Por encima de cualquier otra variable, estar identificado con un partido es lo que más pesa en la polarización, lo que implica que quienes no tienen esa identidad se ubican más cerca del centro.

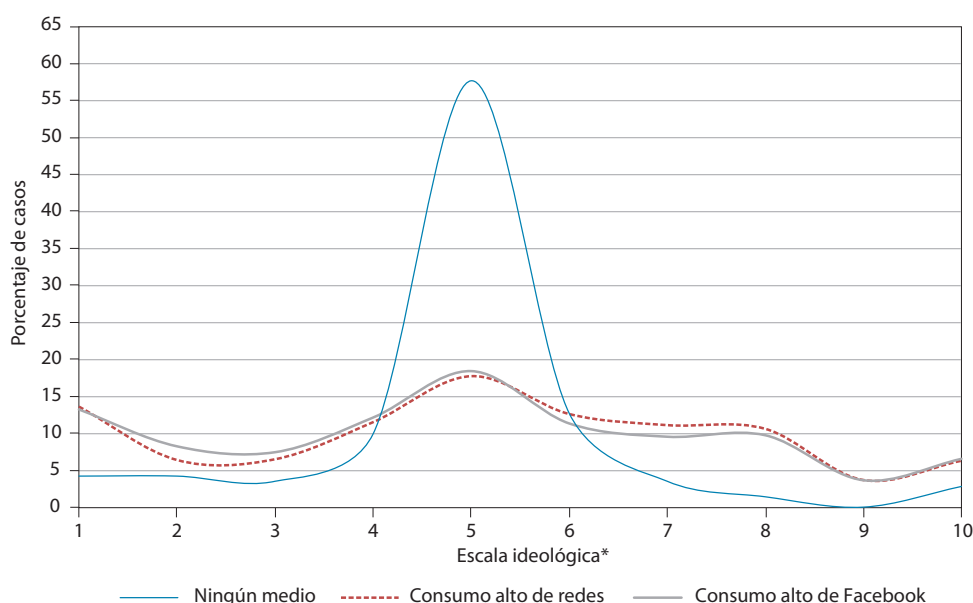
Si ese fuese nuestro universo —o, en otras palabras, si todos los encuestados tuviesen identificaciones partidistas— la alineación con los partidos y la polarización coincidirían. Pero como el grueso de los encuestados no tiene identidades partidistas y se ubica más hacia el centro, los conceptos se separan ya que *a)* en el conjunto no estamos ante el desvanecimiento del centro ideológico, pero *b)* dentro de los que tienen identidades partidistas las preferencias ideológicas sí están más corridas hacia los extremos. Y como el grueso de los de izquierda están con Morena, y los de derecha y centro derecha con el PAN y el PRI, se puede hablar de *party sorting* o alineación ideológica con los partidos.

La regresión que se reporta en el cuadro 8 arroja resultados parecidos cuando pasamos de las grandes categorías de medios a las distintas redes sociales. Las mismas variables demográficas, de interés y conocimiento políticos y, sobre todo, la identificación con algún partido resultan significativas y muestran la misma direc-

ción reportada arriba. Ahora, entre las redes, Facebook es la única que está positiva y significativamente asociada a la polarización ideológica con un *p-value* de 0.05. Quienes usan con más frecuencia esta red tienden a estar más alejados del centro ideológico. Curiosamente, a pesar de ser la red más referida en el mundo político y periodístico, Twitter no es relevante posiblemente porque su uso es bajo y por lo tanto no hay muchas observaciones. Tan solo 21 por ciento de los encuestados dicen usar Twitter, comparado con 66 por ciento que usa Facebook. Es posible que hacia adentro de la red el nivel de polarización sea elevado, pero por su tamaño relativo, dicha polarización no se traslada a la sociedad en general.

Aun cuando en ambas regresiones las redes sociales resultan significativas, el conjunto de variables incluidas en la regresión explica poco de la variación que registra la polarización ideológica. La frecuencia con la que la gente se informa a través de las redes sociales y dentro de ellas, Facebook, está asociada a una mayor polarización, pero con un peso menor al de otras variables entre las que destaca la identificación con un partido político, que es la variable que en ambas regresiones tiene la mayor trascendencia.

GRÁFICA 2. Distribución porcentual de la autoubicación ideológica según el consumo de información en nuevos medios



Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). *La escala ideológica está definida a partir de la autoubicación en una escala de 1 a 10, en donde la posición de extrema izquierda está representada por el 1 y la de extrema derecha por el 10. La información corresponde a la pregunta: ¿Dónde se ubicaría usted en esta escala? Con relación al tipo de consumo en nuevos medios, consumo alto en redes y Facebook, la información se construyó a partir de la opción varias veces al día de la pregunta: pensando en las redes sociales que usted usa, ¿qué tan frecuentemente lo hace?

Como se ve en la gráfica 2, la distribución en la escala ideológica de quienes más frecuentemente consumen información en redes, y entre ellas en Facebook, es muy distinta de quienes no consumen información por medio alguno. Estos últimos claramente se aglutinan en el centro, mientras los primeros se distribuyen de manera más uniforme a lo largo de la escala, lo que se registra en las regresiones presentadas arriba. Con todo, la distribución no alcanza a semejar una normal invertida con un centro hundido y dos extremos abultados, sino más bien una línea recta. En la izquierda (1 y 2) están aproximadamente 21 por ciento de los casos y en la derecha (9 y 10) 10 por ciento. Para la población en su conjunto tenemos, como se comentó arriba, 15 y 10 por ciento respectivamente, lo cual es bastante similar.

DE LA POLARIZACIÓN A LA SEGREGACIÓN

La polarización no implica en automático que haya segregación. Los individuos o los grupos sociales pueden tener posiciones ideológicas opuestas sin que estén segregados si entre ellos hay vasos o puentes comunicantes. En el ámbito de las noticias y de la información, aun cuando haya polarización no habrá segregación si los individuos ubicados en los extremos del espectro ideológico coinciden, al menos parcialmente, en el uso de los mismos medios. Puede haber polarización, en síntesis, sin que existan burbujas informativas.

Más allá de presencia o ausencia de polarización, una de las grandes preocupaciones es que el consumo de medios desemboque en la ausencia de interacción entre grupos que anule el diálogo y la deliberación; una especie de aislamiento deliberado en el que los grupos se dejan de hablar y escuchar entre sí. La única comunicación posible es hacia dentro del grupo, en donde los individuos escuchan solamente a los de su grupo, una especie de *echo chamber*. Conceptualmente eso implicaría segregación.

A nivel general, segregación se define como el grado en el que dos o más grupos —típicamente raciales— viven separados unos de otros (Echenique y Fryer, 2007). La pregunta es si un grupo se distribuye a lo largo de un territorio y por consiguiente está expuesto a la convivencia con otros grupos o, por el contrario, el grupo se concentra en un espacio determinado y está segregado del resto de los grupos raciales. Los ghettos son el caso más evidente de segregación y en donde el aislamiento y falta de contacto de un grupo con otros es evidente.

Los índices de disimilitud y aislamiento se han convertido en una convención para los estudios demográficos, sociológicos y urbanos relacionados con la segregación (White, 1986). Antecedentes de su uso pueden encontrarse en Shevky y Williams (1949) y Bell (1954).

Cutler, Glaeser y Vigdor (1999) recuperan el índice de aislamiento, el cual toma valores de cero (cuando no hay segregación) a uno (cuando la segregación de un grupo es total). Según el estudio, una ciudad tiene ghettos si el índice de aislamiento

es mayor de 0.3. Un segundo índice que se utiliza es el de disimilitud y este se lee de la siguiente manera: si es menor de 0.3 es baja la segregación; si está entre 0.3 y 0.6 es moderada y si es mayor de 0.6 es alta.

Para medir segregación ideológica a nivel de medios *online* y *offline*, Gentzkow y Shapiro (2010) hacen una adaptación del índice de aislamiento: sustituyen la raza por posición en el espectro ideológico —conservadores y liberales—, en lugar de ciudades usan medios (televisión, radio, sitios, lugares de trabajo, etc.) y en lugar de áreas geográficas dentro de las ciudades usan *outlets* específicos dentro de cada medio (*ABC Nightly News*, *cnn.com* o un lugar particular de trabajo). Nosotros adaptamos esta metodología al caso de México, como se explica en el Apéndice 2.

Aunque el indicador principal de segregación que utilizan Gentzkow y Shapiro (2010) es el índice de aislamiento, en su estudio incluyen también los índices de disimilitud y de Atkinson (Frankel y Volij, 2008). Las tres medidas representan indicadores de aislamiento ideológico que aplicadas al mundo de las noticias serían lo que ahora se denomina *echo chambers*.

Ellos encuentran que la segregación ideológica es relativamente baja en el caso del consumo de noticias *online*, aunque es mayor a la del consumo de noticias en medios tradicionales, pero significativamente menor a la que se registra en la segregación ideológica de las interacciones personales (cara a cara). Los resultados reportados por ellos se presentan en los cuadros 9 y 10.

Para el caso de México utilizamos la misma metodología, aunque por su bajo consumo a nivel nacional, no se preguntó en la encuesta en vivienda sobre la frecuencia con la que se leen periódicos y revistas. Los resultados que se presentan en los mismos cuadros para México indican que la segregación es mucho menor que en Estados Unidos.

Aun cuando nosotros nos fuimos a los extremos, considerando como izquierda solamente a los que se ubicaron en 1 y 2 del espectro ideológico, y como derecha a los que lo hicieron en 9 y 10; es decir, tomando como centro y, por lo tanto, excluyendo del cálculo a todos los casos que caen entre 3 y 8, que representan cerca de 70 por ciento de la muestra, los índices de México en el caso de las redes y sitios representan aproximadamente la mitad de los observados en Estados Unidos. Cuando usamos categorías menos rigurosas y tomamos como izquierda a los encuestados que se ubican entre 1 y 4, y como derecha a los que están entre 6 y 10 —un cálculo más cercano al de Gentzkow y Shapiro (2010)—,⁵ la segregación es

⁵ Gentzkow y Shapiro (2010) dejan fuera del cálculo a los que se consideran *middle of the road* (para sitios) o *moderates* (para interacciones personales) en las encuestas. Los datos de la encuesta que usaron para las interacciones personales colocan en la categoría de moderados a 38 por ciento de la muestra. No están disponibles los datos de la encuesta que aplicaron al panel de Comscore, pero seguramente el porcentaje de *middle of the road* es muy parecido al de moderados y ronda alrededor de 40 por ciento.

CUADRO 9. Segregación ideológica por medio

	Estados Unidos			México, extremos ideológicos		
	Exposición de conservadores a:			Exposición de izquierda a:		
	Conservadores	Liberales	Índice de aislamiento	Izquierda	Derecha	Índice de aislamiento
Redes/sitios	0.606	0.531	0.075	0.619	0.585	0.034
Televisión	0.677	0.660	0.018	0.581	0.571	0.009
Radio	–	–	–	0.604	0.580	0.024
Cable	0.712	0.679	0.033	0.525	0.496	0.029
Familia	0.690	0.447	0.243	0.654	0.535	0.118
Vecinos	0.627	0.439	0.187	0.644	0.569	0.075
Compañeros de trabajo	0.596	0.428	0.168	0.601	0.573	0.028
Personas en las que confía	0.675	0.372	0.303	0.626	0.517	0.109

Fuente: La información de Estados Unidos corresponde a los resultados que presentan Gentzkow y Shapiro (2010). Para México, se presentan cálculos propios con base en la información de la Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). Para el cálculo de las medidas de segregación se utilizaron los extremos de la escala ideológica: izquierda, 1 y 2; derecha, 9 y 10.

CUADRO 10. Medidas alternativas de segregación ideológica por medio

	Estados Unidos			México, extremos ideológicos		
	Índice de aislamiento	Índice de disimilitud	Índice de Atkinson	Índice de aislamiento	Índice de disimilitud	Índice de Atkinson
Redes/sitios	0.075	0.184	0.048	0.034	0.147	0.018
Televisión	0.018	0.093	0.010	0.009	0.063	0.005
Radio	–	–	–	0.024	0.145	0.012
Cable	0.033	0.190	0.021	0.029	0.125	0.015
Familia	0.690	–	–	0.118	0.350	0.063
Vecinos	0.627	–	–	0.075	0.280	0.040
Compañeros de trabajo	0.596	–	–	0.028	0.169	0.014
Personas en las que confía	0.675	–	–	0.109	0.332	0.057

Fuente: La información de Estados Unidos corresponde a los resultados que presentan Gentzkow y Shapiro (2010). Para México, se presentan cálculos propios con base en la información de la Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019). Para el cálculo de las medidas de segregación se utilizaron los extremos de la escala ideológica: izquierda, 1 y 2; derecha, 9 y 10.

casi inexistente. No obstante que en México se presentan menores niveles de segregación, el orden de importancia se mantiene. Así, el consumo de medios digitales muestra una mayor segregación que el de medios tradicionales, como televisión o radio. Pero al igual que en Estados Unidos, los índices de segregación de las interacciones personales (*face-to-face*) son mayores que los observados en el consumo de noticias digitales y medios tradicionales.

Esto implica que en el mundo digital la gente no está tan aislada en *echo chambers* como se presume, ni siquiera tanto como sus relaciones personales. La gente está menos conectada ideológicamente en el mundo real que en el digital.

RESULTADOS DE ENCUESTA EN FACEBOOK

Por la relevancia de la red social y gracias a que existen herramientas útiles para realizar encuestas en ella, se aplicó una en Facebook con el propósito único de saber si existen o no vasos comunicantes entre los interesados en las principales páginas de noticias en esa plataforma, aun cuando las mismas tengan orientaciones ideológicas muy distintas. Como se comentó al inicio del trabajo, por el diseño de esta encuesta no se puede abordar el tema de polarización como se hizo a partir de los datos de la realizada en vivienda.

La encuesta que se aplicó en Facebook a una muestra representativa de gente que la propia plataforma registra como interesada en por lo menos una de las doce páginas más grandes, valida en general los resultados de la encuesta en vivienda.⁶

Lo primero que hay que decir es que, como se ve en el cuadro 11, tanto los interesados en cada plataforma como el conjunto de los encuestados ubican ideológicamente cada una de las doce páginas en el lugar que intuitivamente casi cualquier analista les daría. Esto garantiza que entre esas doce páginas están representadas posiciones editoriales de todos los segmentos del espectro ideológico.

Como puede verse en el cuadro 12, hay una diversidad significativa de posiciones ideológicas entre quienes consumen información en las distintas páginas de Facebook, aun las que se ubican más hacia los extremos del espectro ideológico. Más personas que se ubican en la derecha visitan las páginas más a la izquierda, pero en ambas direcciones hay traslapes importantes: sumados los de derecha y centro-derecha que visitan páginas de izquierda alcanzan entre 29 y 36.6 por ciento, en tanto que a la inversa se ubican entre 12.9 y 17.4 por ciento.

⁶ La encuesta se aplicó a personas mayores de 18 años con acceso a Facebook en su hogar, trabajo, sitios públicos o dispositivo móvil inteligente (celular). El experimento es no probabilístico por multicotas. Se definieron doce estratos, correspondientes a cada uno de los medios seleccionados, con tamaño de muestra de 510 cuestionarios y con un error modelado de +/-4.34 puntos porcentuales para cada estrato. Los ponderadores se definieron a partir del número de personas registradas en Facebook como *interesados* en cada medio.

CUADRO 11. Media de la escala ideológica de los doce medios de Facebook

	De los que se identifican como interesados	De los interesados según Facebook
Sin Embargo	5.27	5.14
La Jornada	5.46	5.35
Mientras Tanto	5.52	5.61
Aristegui	5.68	5.45
Proceso	5.91	5.74
El Universal	6.20	6.40
El Financiero	6.31	6.42
El Economista	6.31	6.58
Excélsior	6.36	6.62
Reforma	6.37	6.39
TV Azteca	6.37	6.44
Noticieros Televisa	6.65	6.74

Fuente: Encuesta Nacional en Facebook TRResearch (2020). La categoría “De los que se identifican como interesados” se calculó a partir de la pregunta a los encuestados en Facebook: De la siguiente lista marque todas las páginas de Facebook que le interesan para informarse. La categoría “De los interesados según Facebook” se deriva de la información que arroja el centro de control para campañas publicitarias de Facebook al mes de julio y que tiene los registros de los interesados en cada una de las páginas de Facebook que se incorporaron en la muestra.

CUADRO 12. Autoubicación en la escala ideológica y consumo de páginas de Facebook que están en los extremos ideológicos (porcentaje)

	<i>Sin Embargo</i>	<i>La Jornada</i>	<i>Mientras Tanto</i>	<i>Aristegui</i>
Izquierda	8.7	8.5	10.0	7.1
Centro-izquierda	27.4	24.5	19.5	22.9
Centro	34.9	34.4	37.4	33.4
Centro-derecha	21.1	22.8	21.5	24.7
Derecha	7.9	9.8	11.5	11.9
<i>Suma derecha y centro derecha</i>	<i>29.0</i>	<i>32.6</i>	<i>33.0</i>	<i>36.6</i>
	<i>Excélsior</i>	<i>Reforma</i>	<i>TV Azteca</i>	<i>Noticieros Televisa</i>
Izquierda	3.3	3.3	4.5	2.7
Centro-izquierda	13.5	14.1	12.2	10.2
Centro	35.3	33.7	34.2	32.4
Centro-derecha	32.2	32.8	31.9	36.2
Derecha	15.6	16.1	17.2	18.4
<i>Suma izquierda y centro izquierda</i>	<i>16.8</i>	<i>17.4</i>	<i>16.7</i>	<i>12.9</i>

Fuente: Encuesta Nacional en Facebook TRResearch (2020). *Notas:* La izquierda corresponde a las ubicaciones ideológicas 1 y 2; centro-izquierda a 3 y 4; centro, 5 y 6; centro-derecha, 7 y 8, y derecha, 9 y 10. La información corresponde a la pregunta sobre la autoubicación ideológica que se aplicó en Facebook.

CUADRO 13. Medidas alternativas de segregación

	Índice de aislamiento	Índice de disimilitud	Índice de Atkinson
Redes/sitios	0.034	0.147	0.018
Televisión	0.009	0.063	0.005
Radio	0.024	0.145	0.012
Cable	0.029	0.125	0.015
Familia	0.118	0.350	0.063
Vecinos	0.075	0.280	0.040
Compañeros de trabajo	0.028	0.169	0.014
Personas en las que confía	0.109	0.332	0.057
Facebook (12 medios)	0.079	0.278	0.048

Fuente: Cálculos propios con base en la información de la Encuesta Nacional en Vivienda Consulta-Mitofsky (2019) y de la Encuesta Nacional en Facebook TResearch (2020).

Esto sugiere que la segregación en el consumo de noticias en esta red social no es absoluta y que, como se reporta abajo, ni siquiera es muy significativa en el consumo de información a través de las doce páginas de Facebook incluidas en el estudio.

Los resultados del índice de aislamiento —al igual que el de disimilitud y el de Atkinson— presentados en el cuadro 13, son consistentes con lo reportado antes. Aunque el índice a partir de las doce páginas de Facebook es más alto que el calculado para redes en la encuesta en vivienda (0.079 frente a 0.037), sigue estando por debajo del que se da en las relaciones con la familia y las personas en quien se confía, y es muy cercano al de las relaciones entre vecinos. En términos comparativos, es casi idéntico al reportado por Gentzkow y Shapiro para los sitios de internet en Estados Unidos. Hay que recordar, sin embargo, que para el cálculo nosotros usamos solo los “traslapes” entre quienes se ubican en 1 y 2, por una parte, y 9 y 10, por la otra, es decir, los más extremos en la escala ideológica.

CONCLUSIÓN

Las redes sociales de internet han cambiado la forma en que la gente se informa. En el mundo entero se han vuelto uno de los principales medios a través de los cuales la gente, sobre todo las generaciones más jóvenes, sigue las noticias. México no ha sido la excepción. Y, sin embargo, los datos presentados en este estudio indican que la televisión sigue siendo la principal fuente de información noticiosa y que lejos de sustituir a los medios tradicionales, los nuevos se han vuelto una fuente adicional de información. La gente típicamente consulta varios medios a la vez.

México no es un país con una gran polarización ideológica ni en el que se vea una desintegración del centro a favor de los extremos a lo largo del tiempo. El cambio se ha dado por la expansión de la izquierda pero no a costa del centro sino de la dere-

cha. Todo esto a partir de la autoubicación de los encuestados en una escala del 1 al 10, que según muestran los datos, está claramente asociada con los valores típicos que asociamos con esas posiciones ideológicas.

Los más informados, con mayor interés en las noticias y en la política, son quienes registran mayores niveles relativos de polarización ideológica según los resultados de las regresiones. Entre las grandes categorías de fuentes de información, las redes, y la familia y amigos resultan positivamente asociadas con una mayor polarización ideológica. La variable que más pesa en términos de polarización claramente es la identificación con algún partido político. Los medios tradicionales no son significativos.

La frecuencia en el consumo de noticias está positivamente asociada a una mayor polarización en el caso de Facebook según la regresión que corrimos incluyendo como variables independientes cada red en específico. Ahora, como en la regresión previa, la identificación con algún partido político es la variable de mayor peso. Aún así, ni siquiera quienes reportan consumir muy frecuentemente noticias e información en las redes, en general, y en Facebook en específico, presentan distribuciones francamente polarizadas en la escala ideológica.

Más allá de la polarización está la segregación. Si los que se definen como de izquierda y de derecha solo se informan por medios de su propia tendencia ideológica estaríamos ante lo que se ha dado en denominar burbujas informativas o *echo chambers*. Esa segregación no existe en la medida en que los distintos medios son visitados por gente de diversas e incluso opuestas tendencias ideológicas.

Aplicando el índice de aislamiento que proponen Gentzkow y Shapiro a los datos de nuestra encuesta en vivienda, vemos que aunque la segregación en el caso de las redes y los sitios que se incluyeron en el cuestionario es mayor que la que se registra en el caso de los medios tradicionales, es más baja que la que existe en las relaciones cara a cara como las de la familia o las personas en que se confía.

Además, los índices son claramente menores que los reportados para Estados Unidos, aun cuando nuestros cálculos fueron hechos usando solo a los que se ubicaron claramente en los extremos del espectro ideológico, entre los cuales naturalmente debieron registrar una mayor segregación, pues son los más alejados unos de otros. Al incluir en el cálculo no solo a los de izquierda y derecha sino también a los de centro-izquierda o centro-derecha, como de hecho lo hacen Gentzkow y Shapiro (2011) al incorporar en su cálculo a los *slightly conservative* y *slightly liberals* y dejar fuera solo a aproximadamente 40 por ciento de la muestra, nuestros índices resultan insignificantes.

Para un mejor acercamiento al tema de la segregación usamos una encuesta en Facebook aplicada a quienes, por el sistema de anunciantes de esa plataforma, sabemos que están interesados en doce de las páginas noticiosas más grandes en México y que representan posiciones editoriales muy distintas desde el punto de vista ideológico. Si en la encuesta en vivienda podemos incluir en el cálculo a personas que

dicen que consultan determinadas páginas pero en realidad no lo hacen, aquí minimizamos ese posible error, pues sabemos como un hecho que están interesadas en ellas. Donde podría reportarse de más es solo en la frecuencia con la que dicen consultar las noticias de cada una de esas páginas, pero aquí ya no hay posibilidad de un mejor acercamiento pues, por razones de privacidad en el uso de datos personales, las plataformas y quienes miden su tráfico ya no comparten mayores datos.

El índice de aislamiento —y los demás índices de segregación— es mayor que el que obtuvimos para sitios a partir de la encuesta en vivienda. Queda por debajo, sin embargo, del que obtuvimos con los datos de esa encuesta para las interacciones con familiares y la gente en que se confía. La segregación en las interacciones cara a cara en el mundo real es mayor que la que hay en las fuentes informativas del mundo digital, en el que la gente sí está más expuesta a información con distintas perspectivas ideológicas.


Los efectos de la exposición a distintos puntos de vista en la formación de actitudes políticas de la gente queda fuera del alcance de este estudio. Habrá quienes lo hacen para tener una perspectiva amplia de los sucesos noticiosos pero también es posible que otros lo hagan tan solo para reforzar sus puntos de vista y criticar los otros que ven en los distintos medios. El procesamiento de la información y su traducción en valores y actitudes requiere paneles y estudios experimentales. Esa es una de las grandes líneas de investigación que habría que abordar en el futuro.

Con todo, dentro de los límites de este estudio no hay evidencia para afirmar que los flujos de información en los nuevos medios sean muy polarizantes y mucho menos que estemos ante una segregación nítida en el consumo de información a partir de posiciones ideológicas. La fuerza con la que se repite el argumento de que ahora la gente vive atrapada en burbujas informativas —por deseo propio o por los algoritmos de los nuevos medios— no tiene sustento en los datos de este estudio.

El consumo de información en redes y la distancia del centro ideológico están positivamente relacionados, pero tanto como lo está el flujo primario de información en las redes de familiares, amigos y conocidos. Y aunque hay evidencia de cierta segregación ideológica, lo cierto es que es muy baja y también menor a la que existe en el ámbito de las relaciones personales. El mundo digital no es, al menos no con la claridad que suele afirmarse, uno de posiciones ideológicas extremas que no se tocan.

Los resultados de este estudio son la primera aproximación al fenómeno de la polarización y la segregación relacionadas con el consumo de medios en México. Para seguir avanzando en el entendimiento de estos fenómenos, se abren algunas posibilidades de líneas de investigación. La primera, como mencionábamos, tiene que ver con la forma en que la gente traduce o no las noticias en opiniones políticas. ¿Una mayor exposición a puntos de vista distintos del propio se traduce en una mayor tolerancia? ¿O acaso solo sirve para reforzar ideas preconcebidas?

Otra línea es analizar el efecto de distintas formas de informarse, no en perspectivas ideológicas, sino en confianza en instituciones o en actitudes populistas. Es posible que el consumo de información en las redes sociales tenga mayores impactos en esas dimensiones que en el de las preferencias ideológicas. Las actitudes podrían estar polarizadas no en términos ideológicos convencionales sino en estos ámbitos.

Y una última, de carácter más técnico y metodológico, tiene que ver con posibles distorsiones en la ubicación de los encuestados en una escala ideológica. Al final, la pregunta central en este sentido es qué tan bien miden los posicionamientos ideológicos las escalas que convencionalmente se usan en las encuestas. Más allá de que la gente entienda, como lo muestran los datos, qué significa ser de izquierda, centro o derecha, está el tema fino de qué significa cada número en una escala del 1 al 10 para cada persona. 

REFERENCIAS

- Abramowitz, Alan I. y Kyle L. Saunders (2008), “Is Polarization a Myth?” *The Journal of Politics*, 70(2), pp. 542-555.
- Aldrich, John H. (1977), “Electoral Choice in 1972: A Test of Some Theorems of the Spatial Model of Electoral Competition”, *Journal of Mathematical Sociology*, 5(2), pp. 215-237.
- Aldrich, John H. y Richard D. McKelvey (1977), “A Method of Scaling with Applications to the 1968 and 1972 Presidential Elections”, *American Political Science Review*, 71(1), pp. 111-130.
- Barberá, Pablo (2015), “How Social Media Reduces Mass Political Polarization: Evidence from Germany, Spain, and the U.S.”, presentado en la Conferencia APSA, San Francisco, 3-6 de septiembre.
- Bell, Wendell (1954), “A Probability Model for the Measurement of Ecological Segregation”, *Social Forces*, 32(4), pp. 357-364.
- Boxell, Levi, Matthew Gentzkow y Jesse M. Shapiro (2017), “Is the Internet Causing Political Polarization? Evidence from Demographics”, documento de trabajo 23258, NBER.
- Carson, Jamie L., Michael H. Crespin, Charles J. Finocciaro y David W. Rohde (2007), “Redistricting and Party Polarization in the U.S. House of Representatives”, *American Politics Research*, 35(6), pp. 878-904.
- Castanho Silva, Bruno, Ioannis Andreadis, Eva Anduiza, Nebojša Blanuša, Yazmin Morlet Corti, Gisela Delfino, Guillem Rico, Saskia Ruth, Bram Spruyt, Marco Steenbergen y Levente Littvay (2018), “Public Opinion Surveys: A New Scale”, en Kirk A. Hawkins, Ryan E. Carlin, Levente Littvay y Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *The Ideational Approach to Populism: Theory, Method and Analysis*, Nueva York, Routledge.
- Colleoni, Elanor, Alessandro Rozza y Adam Arvidsson (2014), “Echo Chamber or Public Sphere? Predicting Political Orientation and Measuring Political Homophily in Twitter Using Big Data”, *Journal of Communication*, 64(2), pp. 317-332.
- Conover, Michael D., Jacob Ratkiewicz, Matthew Francisco, Bruno Goncalves, Filippo Menczer, Alessandro Flammini (2011), “Political Polarization on Twitter”, Fifth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media, Barcelona, 17-21 de julio.

- Cutler, David M., Edward L. Glaeser y Jacob L. Vigdor (1999), “The Rise and Decline of the American Ghetto”, *Journal of Political Economy*, 107(3), pp. 455-506.
- Davis, James A., Tom W. Smith y Peter V. Marsden (2019), *General Social Survey 2006*, Chicago, National Opinion Research Center (NORC).
- Deen Freelon, Marc Lynch y Sean Aday (2015), “Online Fragmentation in Wartime: A Longitudinal Analysis of Tweets about Syria, 2011-2013”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 659(1), pp. 166-179.
- DiMaggio, Paul, John Evans y Bethany Bryson (1996), “Have Americans’ Social Attitudes Become More Polarized?” *American Journal of Sociology*, 102(3), pp. 690-755.
- Echenique, Federico, Roland G. Fryer Jr. (2007), “A Measure of Segregation Based on Social Interactions”, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(2), pp. 441-485.
- Fiorina, Morris (2017), *Unstable Majorities: Polarization, Party Sorting, and Political Stalemate*, Stanford, Hoover Institution Press/Stanford University.
- Fiorina, Morris y Samuel J. Abrams (2008), “Political Polarization in the American Public”, *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 563-588.
- Fiorina, Morris, Samuel Abrams y Jeremy Pope (2005), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, Nueva York, Pearson Longman.
- Fiorina, Morris, Samuel Abrams y Jeremy Pope (2008), “Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings”, *The Journal of Politics*, 70(2), pp. 556-560.
- Fletcher, Richard y Joy Jenkins (2019), “Polarization and the News Media in Europe”, Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, STOA.
- Frankel, David M. y Oscar Volij (2008), “Scale-Invariant Measures of Segregation”, documento de debate 08-14, octubre, Ben-Gurion University of the Negev-Monaster Center for Economic Research.
- Gentzkow, Matthew (2016), *Polarization in 2016*, Stanford, Stanford University/Toulouse Network for Information Technology.
- Gentzkow, Mathew y Jesse M. Shapiro (2010), “Ideological Segregation Online and Offline”, documento de trabajo 15916, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Gentzkow, Matthew y Jesse M. Shapiro (2011), “Ideological Segregation Online and Offline”, *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), pp. 1799-1839.
- Handlin, Samuel (2018), “The Logic of Polarizing Populism: State of Crises and Polarization in South America”, *American Behavioral Scientist*, 62(1), pp. 75-91.
- Hare, Christopher, David A. Armstrong, Ryan Bakker, Royce Carroll y Keith T. Poole (2015), “Using Bayesian Aldrich-McKelvey Scaling to Study Citizens’ Ideological Preferences and Perceptions”, *American Journal of Political Science*, 9(3), pp. 759-774.
- Hetherington, Marc J. (2009), “Review Article: Putting Polarization in Perspective”, *British Journal of Political Science*, 39(2), pp. 413-448.
- Inglehart, Ronald, Christian Haerpfer, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaime Díez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin y Bi Puranen (eds.) (2014a), *World Values Survey: Round Four. Country-Pooled Datafile 2000-2004*, Madrid, JD Systems Institute, disponible en: www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV4.jsp [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2018].
- Inglehart, Ronald, Christian Haerpfer, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaime Díez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin y Bi Puranen (eds.) (2014b), *World Values Survey: Round Five. Country-Pooled Datafile 2005-2008*, Ma-

- drid, JD Systems Institute, disponible en: www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp [fecha de consulta: 13 de octubre de 2019].
- Inglehart, Ronald, Christian Haerpfer, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaime Díez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin y Bi Puranen (eds.) (2014c), *World Values Survey: Round Six. Country-Pooled Datafile 2010-2014*, Madrid: JD Systems Institute, disponible en: www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp [fecha de consulta: 13 de octubre de 2019].
- Levendusky, Matthew (2013), *Partisan News that Matters: How Cable Media Polarize Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Levendusky, Matthew y Jeremy Pope (2011), “Red States vs. Blue States Going Beyond the Mean”, *Public Opinion Quarterly*, 75(2), pp. 227-248.
- McCarty, Nolan M., Keith T. Poole y Howard Rosenthal (2016), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, MIT Press.
- Moraes, Juan Andrés (2015), “The Electoral Basis of Ideological Polarization in Latin America”, documento de trabajo 403, Kellogg Institute for International Studies.
- Moreno, Alejandro (2016), “Value Cleavages Revisited”, en Richard Gunther, Paul A. Beck, Pedro Magalhães y Alejandro Moreno (eds.), *Voting in Old and New Democracies*, Abingdon y Nueva York, Routledge.
- Moreno, Alejandro (2018), *El cambio electoral: Votantes, encuestas y democracia en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Newman, Nic, Richard Fletcher, Antoni Kalogeropoulos, David Levy y Rasmus Kleis Nielsen (2017), *Reuters Institute Digital News Report 2017*, Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nivola, Pietro S. (2005), “Thinking About Political Polarization”, Policy Brief 139, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Persily, Nathaniel (2017), “Can Democracy Survive the Internet?” *Journal of Democracy*, 28(2), pp. 63-76.
- PRC (Pew Research Center) (2014), *Political Polarization in the American Public: How Increasing Ideological Uniformity and Partisan Antipathy Affect Politics, Compromise and Everyday Life*, junio, Washington, D.C., PRC.
- Prior, Markus (2013), “Media and Political Polarization”, *Annual Review of Political Science*, 16, pp. 101-127.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shevky, Eshref y Marilyn Williams (1949). *The Social Areas of Los Angeles, Analysis and Typology*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Sunstein, Cass R. (2007), *Republic.com 2.0*, Princeton, Princeton University Press.
- Tucker, Joshua A., Yannis Theocharis, Margaret E. Roberts y Pablo Barberá (2017), “From Liberation to Turmoil: Social Media and Democracy”, *Journal of Democracy*, 28(4), pp. 46-59.
- Tucker, Joshua A., Andrew Guess, Pablo Barberá, Cristian Vaccari, Alexandra Siegel, Sergey Sanovich, Denis Stukal y Brendan Nyhan (2018), “Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature”, pp. 1-95, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139>.
- White, Michael J. (1986), “Segregation and Diversity Measures in Population Distribution”, *Population Index*, 52(2), pp. 198-221.

APÉNDICE 1

El presente estudio se centra en la relación que existe entre el consumo de medios y la polarización política. Para ello se usa la ubicación de los encuestados en una escala general izquierda-derecha que va del 1 al 10. Como se muestra en el cuerpo del trabajo, esa ubicación está significativamente correlacionada con la que los encuestados reportan en una serie de escalas sobre temas económicos y sociales que en la literatura definen sustantivamente posiciones ideológicas. Esas correlaciones muestran que los encuestados entienden los conceptos de izquierda, centro y derecha y les atribuyen el significado y contenido esperados.

Sin embargo, como se alerta en uno de los dictámenes sobre este trabajo, no se pueden descartar ciertas distorsiones en la interpretación de la escala, pues aun cuando se sepa qué es izquierda, centro o derecha, los números específicos en la escala ideológica pueden representar cosas distintas para cada encuestado. Aldrich y McKelvey (1977) y Aldrich (1977) ofrecen una vía para corregir esas posibles distorsiones. Recientemente, C. Hare, Armstrong, Bakker, Carroll y Poole (“Using Bayesian Aldrich-McKelvey Scaling to Study Citizens’ Ideological Preferences and Perceptions”, 2015), adaptaron la metodología de Aldrich y McKelvey (A-M) para la elección de 2012 en Estados Unidos. En su estudio encuentran que, en efecto, esas distorsiones existen.

En estos trabajos, la corrección de las distorsiones se hace a partir no solo de las preferencias ideológicas declaradas por los individuos, sino de la ubicación que los encuestados también hicieron en la escala ideológica de los candidatos presidenciales. Hare *et al.* lo explican cuando dicen que el modelo de Aldrich y McKelvey trata la ubicación real de los encuestados como una “función de las posiciones reales de los estímulos (*stimuli*) y un conjunto de parámetros”. La corrección de las distorsiones se hace “modelando la respuesta de la autoubicación de los encuestados como una función lineal de la verdadera ubicación de los estímulos y dos parámetros de transformación específicos”. Los estímulos son, como en el trabajo original de Aldrich y McKelvey, la ubicación que los encuestados hicieron en la escala ideológica de los candidatos presidenciales (para 2012, Obama y Romney).

Al final, como se establece en el dictamen, la corrección de posibles distorsiones en la autoubicación de los encuestados requiere “anclajes” (nuestro término) en la ubicación que los propios encuestados hacen de candidatos presidenciales. En este estudio no fue posible aplicar la metodología de Aldrich y McKelvey debido a que la encuesta no incluyó reactivos sobre la ubicación de cada candidato presidencial en 2018 en las escalas ideológica y de valores económicos y sociales.

El uso de la metodología de Aldrich y McKelvey para eliminar posibles distorsiones en la autoubicación de los individuos en una escala ideológica debe estar en una agenda futura de investigación sobre el uso de escalas y sin duda podría ser el

motivo de un trabajo en sí mismo. Para ello, se requiere incluir en las encuestas la batería de preguntas esenciales que un ejercicio así necesita y que abre una nueva línea de investigación.

A pesar de la dificultad metodológica que implica utilizar la escala Aldrich y McKelvey, ya existen módulos en código R (<https://CRAN.R-project.org/package=basicSPACE>) que pueden facilitar el trabajo de los investigadores interesados en el tema.

Con todo, aun cuando efectivamente la autoubicación de los encuestados en la escala izquierda-derecha puede presentar distorsiones, vale la pena mencionar que esa escala es ampliamente utilizada en los estudios de opinión pública en todo el mundo. De hecho, es la escala que se usa en la Encuesta Mundial de Valores que se hace desde hace cuatro décadas. Con todas sus limitaciones, el uso de esta escala permite comparaciones con otros países y en el tiempo en México mismo, como se hace al principio del trabajo.

APÉNDICE 2

Para efectos de este estudio, el índice de aislamiento utilizado por Cutler, Glaeser y Vigdor (1999) se adaptó siguiendo la metodología de Gentzkow y Shapiro (2010) quienes sustituyen la raza por posición en el espectro ideológico, en lugar de ciudades usan medios, y en lugar de áreas geográficas dentro de las ciudades usan *outlets* específicos dentro de cada medio.

$$\text{Índice de aislamiento} = \sum_{j \in J_m} \left(\frac{\text{cons}_j}{\text{cons}_m} * \frac{\text{cons}_j}{\text{visits}_j} \right) - \sum_{j \in J_m} \left(\frac{\text{lib}_j}{\text{lib}_m} * \frac{\text{cons}_j}{\text{visits}_j} \right)$$

En donde cons_j y lib_j son el número de visitas de conservadores y liberales al *outlet* j ; cons_m y lib_m son el número total de visitas de liberales y conservadores al medio m , y visits_j es la suma de cons_j más lib_j . J es el conjunto de *outlets* j en el medio m .

Para efectos de este estudio, sustituimos las visitas por la frecuencia con la que los encuestados reportan ver, escuchar, sintonizar o visitar cada uno de los *outlets* correspondientes a los medios de televisión abierta, canales de noticias, programas de radio, sitios de internet, redes sociales y contactos de familiares, vecinos, compañeros de trabajo y personas en las que se confía. Y el posicionamiento ideológico lo hicimos a partir de la autoubicación de los encuestados en la escala izquierda-derecha, considerando de izquierda (izq.) a quienes se ubicaron en 1 o 2 y de derecha (der) a quienes lo hicieron en 9 o 10.

$$\text{Índice de aislamiento} = \sum_{j \in J} \left(\frac{\text{izq}_j}{\text{izq}_m} * \frac{\text{izq}_j}{\text{frec}_j} \right) - \sum_{j \in J} \left(\frac{\text{der}_j}{\text{der}_m} * \frac{\text{izq}_j}{\text{frec}_j} \right)$$

El índice de aislamiento es simétrico en el sentido de que el resultado no se modifica si reemplazamos en la ecuación izquierda por derecha, y viceversa.

$$\text{Índice de aislamiento} = \sum_{j \in J} \left(\frac{\text{der}_j}{\text{der}_m} * \frac{\text{der}_j}{\text{frec}_j} \right) - \sum_{j \in J} \left(\frac{\text{izq}_j}{\text{izq}_m} * \frac{\text{der}_j}{\text{frec}_j} \right)$$

La resindicalización (fallida) del peronismo en la Argentina kirchnerista (2003-2015)

Martín Armelino*

RESUMEN: A diferencia de otros países de América Latina, donde el “giro a la izquierda” fue sostenido por nuevas organizaciones populares, en la Argentina fue clave el apoyo del sindicalismo tradicional a las políticas posneoliberales de los gobiernos peronistas del Frente para la Victoria (2003-2015). La recuperación de su peso económico-corporativo y político-partidario los llevó a querer controlar al peronismo (el Partido Justicialista) como en el pasado, pero fracasaron por la debilidad estructural que caracteriza a las organizaciones de su tipo en este tiempo. Apoyado en la evidencia del incremento de la participación electoral e institucional-partidaria de los sindicalistas en las filas del peronismo en 2003-2015, este trabajo muestra las ambivalencias organizativas de los partidos de base laboral en tiempos posfordistas.

Palabras clave: Argentina, peronismo, sindicalismo, posneoliberalismo, partidos de base laboral.

The (Failed) Re-unionization of Peronism under Kirchner's Governments in Argentina (2003-2015)

ABSTRACT: Unlike other countries in Latin America, where the “left turn” was sustained by new popular organizations, in Argentina the support of the traditional trade unionism to post-neoliberal policies (2003-2015) was crucial. Having recovered their economic, corporative and political power, unions went for the control of the Peronist Party (PJ), as in the past, but failed due to the structural weakness that characterizes these kind of organizations nowadays. Supported by the evidence of increased electoral and institutional participation of unionists in the Peronist party in 2003-2015, this article shows the organizational ambivalence of labor-based political parties in post-Fordist times.

Keywords: Argentina, peronism, trade unionism, post-neoliberalism, labor-based parties.

INTRODUCCIÓN

Como en varios países de América Latina durante la década de 2000, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011/2011-2015) en la Argentina formaron parte del resurgimiento de la izquierda en la región. Este giro fue posible, entre otras razones, por las coaliciones populares

*Martín Armelino es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) / Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Juan María Gutiérrez 1150, B1613, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Tel: 4469 7522. Correo-e: marmelino@campus.ungs.edu.ar. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-9812-6917>.

Artículo recibido el 3 de abril de 2020 y aceptado para su publicación el 15 de octubre de 2020.

que estos gobiernos formaron con sindicatos y movimientos sociales para impulsar y sostener en el tiempo la embestida contra el neoliberalismo, el rescate del perfil benefactor del Estado, y el despliegue de políticas redistributivas. No fue un proceso uniforme: en Bolivia, Ecuador y Venezuela, por ejemplo, estas coaliciones fueron lideradas por los movimientos sociales mientras que en Argentina y Brasil fueron muy influyentes los sindicatos, y en Uruguay no hubo participación de los movimientos sociales (Silva, 2016; Silva y Rossi, 2018; Etchemendy, 2019). Sin embargo, un aspecto común en varios de ellos fue que tanto los partidos o movimientos políticos que lideraron el giro como las coaliciones populares que los apoyaron no tenían vínculos prácticamente con el pasado. Los partidos obreros y sindicatos de estos países, que habían conquistado la incorporación política de los obreros urbanos en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de la primera mitad del siglo XX, habían sido barridos por las dictaduras militares de las décadas de 1960 y 1970 o las reformas neoliberales de las de 1980 y 1990.

En la Argentina, por contraste, Néstor y Cristina Kirchner lideraron este giro desde el Frente para la Victoria (FpV), una facción de centroizquierda del peronista Partido Justicialista (PJ) surgido a mediados de la década de 1940, en los tiempos de la ISI, e identificado como partido de base sindical-obrera por la adhesión de los sindicatos al movimiento político conducido por Juan D. Perón. Los sindicatos habían sido actores políticos centrales del peronismo hasta la década de 1980, cuando el PJ atravesó una profunda transformación que los desplazó de las decisiones partidarias, profesionalizó su conducción y se convirtió en un partido de base territorial-clientelar (Levitsky, 2005). La coalición que armó Kirchner ya instalado en el gobierno la integraron varios gobiernos provinciales y municipales peronistas, los movimientos sociales de tradición nacional-popular que agrupaban a los informales y desocupados, y los sindicatos divididos en la histórica Confederación General del Trabajo (CGT), que organiza al sector privado, a algunos sectores estatales, y es tradicionalmente peronista, y en la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), fundada en 1992 y encabezada por gremios del sector público, más algunas actividades del sector privado, no alineados por entonces al PJ.¹

Con la recuperación económica y del mercado de trabajo, especialmente a través de la creación de empleo en los sectores de la economía sindicalizados, los sindicatos se convirtieron en aliados cruciales de la gobernabilidad económica (Etchemendy y Garay, 2011). Los gobiernos kirchneristas se apoyaron en ellos para sostener su política de ingresos (salarios, relaciones de trabajo y fortalecimiento de la legislación laboral) y garantizar su éxito electoral. Paulatinamente, el viejo sindicalismo de la CGT se sumó al *staff* estatal en áreas clave para los trabajadores y recuperó terreno

¹ Para analizar las coaliciones kirchneristas, véanse Boyanovsky Bazán (2010), Etchemendy (2019), y Zelaznik (2011).

político, incrementando la cantidad de diputados sindicales y logrando asiento en la conducción del PJ, a través de su secretario general, Hugo Moyano. En este contexto, la CGT apostó a *resindicalizar* al peronismo, es decir, a reconquistar el poder político perdido desde fines de la década de 1980, proyectándose como actor determinante de la reelección del FpV en los comicios generales de 2011. Sin embargo, Cristina Kirchner fue reelegida con 54 por ciento de los votos y los sindicatos no fueron determinantes para su triunfo. La resindicalización se frustró: Moyano renunció a sus cargos partidarios, quebró la alianza con el gobierno, fracturó a la CGT, y su sector pasó a la confrontación con el tercer gobierno del FpV. No obstante, ese tercer gobierno kirchnerista retuvo en su coalición el apoyo de las fracciones más importantes de la CGT y de la CTA.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo se replanteó el vínculo entre sindicalismo y peronismo durante los gobiernos kirchneristas, y comprender por qué fracasó la apuesta sindical de una resindicalización partidaria tras su recuperación económico-corporativa y político-partidaria. El proceso que se reconstruye a continuación muestra que la voluntad de un grupo de sindicatos de la CGT por resurgir al sindicalismo del ostracismo político al que había sido desplazado en la década de 1990 no fue suficiente porque había limitaciones estructurales que imposibilitaban su realización. Pero también muestra que conservan un grado de organización y de penetración institucional necesarios para encarar proyectos de cambio. A diferencia de otros países de la región, en Argentina esos legados político-institucionales del sindicalismo fueron clave para la gobernabilidad del FpV en 2003-2015.

El artículo presenta, primero, el caso argentino dentro del giro a la izquierda en América Latina. Segundo, reconstruye la revitalización política del sindicalismo, utilizando como evidencia el aumento de su participación electoral en el periodo. Tercero, examina la reorganización del PJ en 2008 y la resindicalización fallida. Cuarto, propone una explicación en el corto plazo y en el largo plazo de esto. Quinto, plantea a modo de cierre los desafíos de los partidos y coaliciones populares en tiempos (no acabados) de transformación de las condiciones en que se desenvuelve el mundo del trabajo del siglo XXI.

EL “GIRO A LA IZQUIERDA” EN AMÉRICA LATINA: GOBIERNOS, PARTIDOS, SINDICATOS Y LA SINGULARIDAD DEL CASO ARGENTINO

La literatura especializada en el giro a la izquierda ha mostrado que los sindicatos no han sido los actores centrales de estos procesos. Las primeras lecturas sobre el fenómeno han señalado su participación en el marco más amplio de la dinámica impuesta por el tipo de liderazgo —más moderado o más contestatario— que confrontó con el neoliberalismo, o por el tipo de alianzas que posibilitaron su integración junto a movimientos sociales y otras organizaciones (Weyland, Madrid y Hunter, 2010; Levitsky y Roberts, 2011). Recientemente, la perspectiva que asocia este giro a una

nueva ola de incorporación política en América Latina ha recalcado la pérdida de centralidad política del sindicalismo en estos proyectos de cambio político (Silva y Rossi, 2018). Esta perspectiva evoca, en retrospectiva, una primera ola con participación casi exclusiva de los sindicatos durante la etapa inicial de la industrialización en la primera mitad del siglo xx (Collier y Collier, 1991). Pero, a diferencia de la primera, esta segunda ola surge con la resistencia popular al neoliberalismo que lideraron otras organizaciones surgidas con la crisis social, y que le arrebataron a los sindicatos su protagonismo en la movilización social y electoral (Roberts, 2008). En tanto, los sindicatos aparecen como unos actores conservadores protegiendo sus conquistas durante la industrialización.

Otro aspecto de estos procesos ha sido el que vincula a los actores populares con la política y los partidos. Tras las reformas neoliberales, se han debilitado los vínculos entre sindicatos y partidos que los habían incorporado a la arena política. Se sostiene que la relación entre partidos de base sindical, sindicalistas en su conducción y electorado obrero es cosa del pasado pues no existe más un patrón que organice sus relaciones (Collier, 2018). En tanto, la relación de organizaciones sociales y de base comunitaria que han estado presentes en el giro a la izquierda con los partidos es más intermitente, instrumental y distante, pues ningún partido (ni siquiera de base popular) asume un rol central en la dinámica política de estas organizaciones (Collier y Handlin, 2009).

No es casual que en este contexto haya crecido una literatura que pone atención a las coaliciones populares que formaron los gobiernos del giro a la izquierda y cuya característica común fue agrupar bajo un mismo movimiento o partido a distintos actores populares. Sigo a Sebastián Etchemendy en la definición de una coalición popular para referirme a aquella que emerge cuando un partido o un movimiento en el gobierno toma a los actores populares como su base de apoyo principal —su *core constituency*— y busca activamente su apoyo en la arena electoral o en la de los intereses políticos o en ambas (Etchemendy, 2019).

No obstante estos desarrollos, el caso argentino resulta singular porque a los pocos años de que el PJ diera un vuelco organizativo y programático, la facción de centroizquierda del FpV llevó a cabo un renovado proceso de movilización política de las clases trabajadoras. El FpV fue la expresión dominante del peronismo en el periodo, y los sindicatos que integraron su coalición representaban al tradicional sindicalismo corporativista que dio origen al peronismo en la década de 1940. En consecuencia, eran depositarios de los legados de las políticas redistributivas, la participación popular en la política y la expansión de derechos sociales. En este sentido, Argentina es un ejemplo de reincorporación política de los sectores populares a través de partidos tradicionales, en el que también recuperan su protagonismo aquellos actores tradicionales desplazados por la renovación partidaria que décadas más tarde condujo al neoliberalismo (Roberts, 2018: 211). Esta ha sido una

característica distintiva de la Argentina en el conjunto de los países que giraron a la izquierda en América Latina a comienzos de este siglo. Lo que interesa aquí analizar es qué pasó con la reinsertión política de los sindicatos a través del FpV primero y de la reorganización del PJ después, para explorar cómo ha sido la movilización de las clases populares mediante partidos y actores tradicionales mezclados con actores no tradicionales y nuevos partidos.

REVITALIZACIÓN ORGANIZATIVA Y POLÍTICA DEL SINDICALISMO ARGENTINO

Cuando Kirchner llegó a la presidencia en 2003, el sindicalismo era un actor periférico en la vida económica y política argentina. Las bases sobre las cuales había edificado su poder tras la posguerra —una economía que tendía al equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y una gravitación política sobredimensionada por la proscripción partidaria— habían sido erosionadas por la democratización política y la liberalización económica desde la década de 1980 (Torre, 2004). El cambio organizativo atravesado por el PJ en esos años debilitó a los sindicatos para resistir las reformas del gobierno peronista de Carlos Menem (1989-1999), que golpeaban el núcleo del modelo ISI bajo el cual habían consolidado su poder corporativo. No obstante, el poder de fuego institucionalizado por la ISI les permitió negociar la desmovilización de sus bases contra las reformas a cambio de preservar garantías institucionales (negociación colectiva centralizada, monopolio de representación sindical y gestión de las obras sociales) y acceder a nuevos negocios promocionados por las propias reformas (Murillo, 1997).

Desplazado de las decisiones partidarias y gubernamentales, al sindicalismo le sobrevino su fractura. Con la urgencia de implementar las reformas, Menem buscó la cooperación de los grandes sindicatos de empresas y servicios públicos, y desoyó la oposición del resto. Esto profundizó las diferencias al interior del sindicalismo y hacia 1992 surgió la CTA, que desafió al gobierno diferenciándose de la colaboración de la CGT y del PJ. Los sindicatos de docentes y empleados públicos que la fundaron habían sido afectados por las reformas y promovieron una central afín a movimientos sociales y organizaciones para contener el crecimiento acelerado de la informalidad laboral y la desocupación.² La CTA se definió desde un comienzo independiente del PJ y explícitamente pluralista en términos partidarios. No fue casual su alianza con el Frente País Solidario (Frepaso), una coalición de pequeños partidos creados por esos años tras la diáspora de dirigentes del PJ que también rechazaban el giro neoliberal de Menem y del partido. Por estas mismas razones surgió en 1994 otro desprendimiento de la CGT, el del Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA). Conducido por el gremio del transporte, entre cuyos miembros se destacaba

² La CTA fundó la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), una de las principales organizaciones del universo piquetero en la Argentina.

el sindicato de camioneros que lideraba Hugo Moyano, este agrupamiento tenía el objetivo de dirigir la CGT para torcer el rumbo neoliberal y reivindicar la tradición peronista maltratada por el gobierno de Menem. De este modo, la fractura del sindicalismo en la década de 1990 constituyó un polo peronista y otro no peronista: el primero quedó formado por la CGT y el PJ, asociados a Menem y las reformas neoliberales; el segundo estaba integrado por sus desafiantes de la CTA y del MTA, que junto al Frepaso dieron vida a las fuerzas de centroizquierda de esos años (Novaro y Palermo, 1998: 72-73). No es que estos sectores dejaron de ser peronistas, como se advertiría pocos años después, sino que cortaron lazos con el PJ y la CGT, bastiones históricos del peronismo.³

El gobierno peronista de Eduardo Duhalde (2002-2003), surgido de la crisis política que culminó con la renuncia del gobierno de la Alianza (1999-2001), integró a su coalición a la CGT y al PJ, pero no al MTA y la CTA. Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia en 2003 incluyó en su coalición a los tres grupos sindicales, pues requería apoyos organizados y diversos que contrarrestaran la debilidad del disminuido 22 por ciento de los votos con que había alcanzado la presidencia, y que le garantizaran capacidad de maniobra para responder a la emergencia económico-social y a la crisis política.

La alianza gobierno-sindicatos de las administraciones kirchneristas tuvo dos pilares: uno económico-corporativo y otro político-partidario. En el primero fue crucial el apoyo sindical para sostener la política de ingresos, caracterizada por negociaciones a nivel de las cúpulas empresariales y sindicales, y monitoreadas desde el Estado por un gobierno de partido de base popular. Estos acuerdos abarcaron al segmento más dinámico y formalmente inscrito en las instituciones laborales, con amplia representación sindical (Etchemendy y Collier, 2008). Otro aspecto de este pilar de la alianza fue el nombramiento de sindicalistas, o de su círculo de confianza, en oficinas del Estado. El ministro de Trabajo y Seguridad Social, Carlos Tomada, y la secretaria de Trabajo, Noemí Rial —ambos abogados de varios de los sindicatos más influyentes— conservaron su cargo durante los tres gobiernos kirchneristas. El cuadro 1 muestra a los sindicalistas convertidos en funcionarios, varios de ellos de los sindicatos del Transporte o nombrados en dependencias vinculadas a ese sector, dando cuenta de la importancia de la alianza forjada con la CGT, que dirigía Moyano desde 2005.

El pilar político-partidario fue igualmente sorprendente en el conjunto de la región porque el acceso de sindicalistas a la competencia electoral en la coalición kirchnerista fue de la mano de la reorganización del PJ. El siguiente apartado brinda evidencia de esto.

³Véase más adelante la sección “La presencia electoral del sindicalismo en la coalición gobernante”.

CUADRO 1. Sindicalistas en dependencias del Estado (2003-2015)

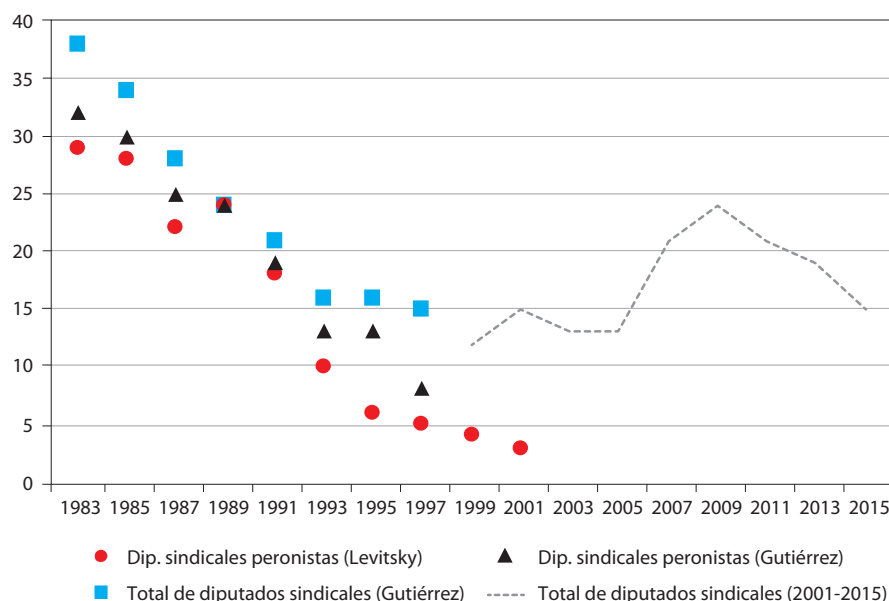
Sindicalista	Cargo	Dependencia	Periodo
Ricardo Cirielli (Sindicato de técnicos aeronáuticos)	• Subsecretario de Transporte Aerocomercial de la Nación	Ministerio de Planificación Social	2003-2007
Jorge González (Sindicato de camioneros)	• Subsecretario de Transporte Automotor	Ministerio de Planificación Social	2003-2012
Juan Luna (Sindicato de ferroviarios)	• Subsecretario de Transporte Ferroviario	Ministerio de Planificación Social	2006-2012
Saúl Ubaldini (Sindicato de industria de la cerveza)	• Asesor	Ministerio de Planificación Social	2006
Alicia Castro (Sindicato de aeronavegantes)	• Embajadora ante la República Bolivariana de Venezuela • Embajadora ante el Reino Unido	Ministerio de Relaciones Exteriores	2006-2011 2012-2015
Ariel Basteiro (Sindicato de trabajadores aeronáuticos)	• Director de Aerolíneas Argentinas en repr. del Estado • Embajador ante el Estado Plurinacional de Bolivia	Aerolíneas Argentinas Ministerio de Relaciones Exteriores	2007 2012-2015
Edgardo Depetri (Sindicato de empleados públicos)	• Subsecretario de Relaciones con la Sociedad Civil	Secretaría General de la Presidencia de la Nación	2010
Francisco Nenna (Sindicato de docentes)	• Subsecretario de Enlaces Institucionales del Consejo Federal de Educación	Ministerio de Educación de la Nación	2014-2015

Fuente: Elaboración propia.

La presencia electoral del sindicalismo en la coalición gobernante

La participación de sindicalistas en las instituciones de gobierno y en la competencia electoral ha sido un indicador insoslayable del peso de los sindicatos en los partidos de base obrera tras la posguerra. De ahí que el aumento o la disminución de curules sindicales indica una recuperación tanto en la competencia electoral como en la movilización política. La Cámara de Diputados ha sido la caja de resonancia de las luchas obreras por canalizar la participación de los trabajadores y su acceso a posiciones de poder en el Estado. Fue en torno a ella que, desde la década de 1950, el sindicalismo argentino incrementó su influencia ante otros sectores del peronismo y afianzó la “regla del tercio” de las candidaturas para sus sindicatos.⁴ Este apartado brinda evidencia del incremento de la participación sindical en la Cámara de Diputados de la Nación entre 2001 y 2015. Los 257 representantes del pueblo de las

⁴ Por tradición, el PJ distribuyó sus cargos partidarios y candidaturas entre las ramas política, femenina y sindical. Esta “regla del tercio” nunca formó parte de sus estatutos ni fue seguida metódicamente, y se cumplía solo en aquellos distritos donde los sindicatos podían presionar más sobre el resto de la dirigencia partidaria. Véase Levitsky (2005).

GRÁFICA 1. Línea histórica de diputados sindicalistas (1983-2015)

Fuente: Elaboración propia con base en Directorio Legislativo, portales de diarios nacionales y provinciales, y publicaciones sindicales, para el periodo 1999-2015. Para 1983-1999, Gutiérrez (2001) y Levitsky (2005).

24 provincias que alberga son elegidos por mitades cada dos años mediante el sistema proporcional de lista plurinominal cerrada y bloqueada.⁵ Observar la cantidad de sindicalistas en esta cámara en un periodo determinado permite explorar su influencia en el armado de las listas de los distintos partidos políticos y, más en general, posibilita advertir su peso en las coaliciones oficialistas y opositoras. Con esta evidencia observaremos la participación electoral del sindicalismo peronista en la coalición gubernamental y en las opositoras.

La cantidad de sindicalistas en esta Cámara en la década de 2000 fue superior a la de 1990. La línea histórica 1983-2015 (gráfica 1) muestra una disminución progresiva desde la instauración democrática, con sus puntos más bajos (5 por ciento en 1995-2005) y más altos (alrededor de 9 por ciento en 2007-2011). Dicha recuperación duplica, prácticamente, el volumen de la década de 1990.

En la debacle de 1995-2005 incidieron los procesos de desafección partidaria sindical, desmovilización de los grandes sindicatos durante el ajuste estructural y fragmentación organizativa (CGT, CTA, MTA). En tanto, la mayor participación sindical durante 2007-2015 respondió a la política laboral de las administraciones

⁵ Cada partido obtiene escaños según su peso electoral y define la integración y el orden de las candidaturas en sus listas sin la intromisión de los votantes.

CUADRO 2. Participación sindical en la Cámara de Diputados, 2001-2015

	2001-03	2003-05	2005-07	2007-09	2009-11	2011-13	2013-15	2015-17
Diputados de origen sindical peronistas en la CD*	7 (46.6)	6 (46.15)	8 (61.53)	12 (57.14)	15 (62.5)	15 (71.42)	13 (68.42)	11 (73.33)
Diputados de origen sindical no peronistas en la CD	8 (53.33)	7 (53.84)	5 (38.46)	9 (42.85)	9 (37.5)	6 (28.57)	6 (31.57)	4 (26.66)
Total de diputados de origen sindical en la CD	15 (100)	13 (100)	13 (100)	21 (100)	24 (100)	21 (100)	19 (100)	15 (100)

Fuente: Elaboración propia con base en Directorio Legislativo, portales de diarios nacionales y provinciales, y publicaciones sindicales, para el periodo 1999-2015. *Cámara de Diputados de la Nación. *Nota:* Porcentajes entre paréntesis.

kirchneristas, que estimuló la participación política sindical generalizada, y al lugar que estos gobiernos le dieron dentro de su coalición al sindicalismo peronista.

El cuadro 2 muestra el aumento de la participación sindical en 2001-2015 de casi 4 por ciento entre sus puntos más bajo y más alto. Se concentra en el polo peronista en paralelo a la consolidación del FpV en el gobierno y al reposicionamiento del imaginario sindical-peronista en el debate posneoliberal. La participación en el polo no peronista prolonga a todo el periodo los valores de 2001-2003; no obstante, durante el primer lustro de la década superó al polo peronista. Pero este contraste no sorprende: en la década de 1990, la CGT y el PJ expresaban cabalmente la *desindicalización* partidaria al estar subordinados dentro de la coalición menemista, asociados al neoliberalismo, sin gravitación corporativa en el partido y sin legitimidad social en la calle para disputar lugares expectantes en las listas. En cambio, el polo sindical no peronista había crecido precisamente por la desafección de muchos peronistas que habían migrado a la CTA o el MTA y que habían participado en la arena política desde el Frepaso. Estos sindicalistas habían desplazado a sus pares de la CGT en la organización del malestar social, capitalizándolo en la competencia electoral.⁶ Desde mediados de la década de 1990, CTA y MTA, junto al Frepaso, lograron mayor empatía con el electorado de centroizquierda, afín en parte en la Argentina a las tradiciones nacional-populares que el PJ había cobijado hasta la década de 1980. Entre 1995 y 2000, en las listas del Frepaso la CTA colocó a cuatro legisladores del sindicato de maestros y el MTA a una de los aeronavegantes. Pero en las legislativas

⁶ Antes del inicio del proceso de desindicalización del PJ, en 1983, el bloque peronista tenía 84.21 por ciento de los diputados sindicales y la Unión Cívica Radical (UCR) 15.79 por ciento, mientras que en 1997 el PJ había descendido a 60 por ciento y los demás bloques de la UCR, el Frepaso, y luego la Alianza, habían alcanzado 40 por ciento (Gutiérrez, 2001: 103).

de 2001, con el Frepaso sumido en la crisis de la administración del gobierno de la Alianza previa al colapso político de diciembre de ese año, CTA y MTA disputaron el polo no peronista desde nuevos partidos o alianzas electorales, como el Frente Polo Social y Argentinos por una República de Iguales (ARI).⁷

A partir del gobierno de Kirchner se invierte la tendencia: aumenta la cantidad de sindicalistas y se concentra en el polo peronista liderado por el FpV hasta el final del periodo. Esto transcurre en dos etapas. La primera (2003-2009) abarca todo el gobierno de Kirchner hasta el medio término del gobierno de Cristina Kirchner. El FpV busca clausurar la crisis de 2001 yendo más allá del típico eje izquierda-derecha y promueve alianzas que incluyen al PJ y a otros partidos. La “transversalidad” fue el nombre de esta estrategia de normalización del espacio político, que buscaba franquear al clivaje peronista/antiperonista típico de la Argentina (Ostiguy y Schneider, 2018: 300). El FpV había absorbido a gran parte del electorado y del personal político de las fuerzas progresistas post-2001, en particular el proyecto de centroizquierda no peronista del Frepaso. En esta etapa, la participación electoral del sindicalismo peronista en la coalición es aún periférica. En los comicios generales de 2007 —cuando el FpV lleva a Cristina Kirchner como candidata a presidente— la CGT reclama recuperar aquel tercio histórico por su apoyo al gobierno (Laugé, 2007). Pero en las listas de los principales distritos el FpV otorgó lugares a la CGT y a la CTA. En la estratégica y muy peronista provincia de Buenos Aires, el FpV compensó por igual a las dos centrales sindicales: por la CGT ingresó un dirigente de los camioneros y por la CTA un dirigente de los aeronáuticos y del Partido Socialista (PS), que había migrado junto a otros referentes partidarios al FpV.

El sindicalismo peronista se vuelve relevante en la coalición kirchnerista en el segundo gobierno del FpV (2007-2011), que es el primero de Cristina Kirchner. Condicionada en 2008 por la crisis financiera internacional y por la crisis política del “conflicto con el campo”, su gobierno retribuye políticamente la cooperación sindical al incrementar el número de sindicalistas en sus listas para las legislativas de 2009. Las bancas sindicales aumentaron de trece a veinticuatro. Solo una de las once que sumaron los sindicatos integró un bloque no peronista; de las diez restantes, siete cotizaron para el FpV y tres para el Peronismo Federal, surgido en 2005 para disputarle a Kirchner su liderazgo peronista. En 2011 ingresan trece sindicalistas: ocho al FpV, dos al Peronismo Federal y tres al Frente Amplio Progresista (FAP), una alianza de varios partidos de centroizquierda encabezada por el PS e integrada por un sector de la CTA enfrentado al gobierno.

Entre las legislativas de 2009 y las presidenciales de 2011 se concentra la mayor participación sindical en la Cámara, en general, y en la coalición kirchnerista en

⁷ El Frente Polo Social promovió a un dirigente de los metalúrgicos de la provincia de Buenos Aires y renovó la banca de la líder de los aeronavegantes; ARI al líder del personal aeronáutico y a un dirigente de los metalúrgicos.

particular. Coincide con el periodo de la reorganización institucional del PJ (analizada luego), en el que el FpV-PJ postula a Néstor Kirchner como primer candidato en la provincia de Buenos Aires, y su derrota ante una alianza de centroderecha (con fracciones peronistas incluidas) alienta al grupo de Moyano en la CGT a reclamar más protagonismo político hacia 2011. Desde la perspectiva del sindicalista, debía profundizarse el talante peronista estimulado en 2009, restituyendo al tradicional sindicalismo de la CGT que supo ser “la columna vertebral del peronismo” cuando el partido fue proscrito entre 1955 y 1973.

Aunque el triunfo del FpV, en 2011, le garantizó al sindicalismo un aumento importante de legisladores (cuadro 2), restringió el poder acumulado por la CGT de Moyano. De los cuatro lugares acordados con la CGT, se respetaron solo los de la provincia de Buenos Aires (Facundo Moyano, hijo del camionero y jefe de los trabajadores de peajes, y Carlos Gdansky, reconocido dirigente de los metalúrgicos y del PJ bonaerense). Otros tres dirigentes de los camioneros quedaron fuera de las listas a último momento (Balinotti, 2011) y dos sindicalistas importantes del sector de Moyano (uno de la provincia de Santa Fe y otro de la Ciudad de Buenos Aires) renunciaron a integrarlas tras haber sido relegados a lugares no competitivos. Este freno a la participación electoral sindical notificó a su dirigencia sobre una realidad que terminó por ser concluyente con el rutilante triunfo de Cristina: el sindicalismo no era el actor determinante del éxito electoral de la coalición porque ya no era aquella “columna vertebral” del peronismo de antaño. Aunque el FpV conservó el respaldo sindical, a comienzos de 2012 Moyano rompió su alianza con el gobierno y fracturó a la CGT, justificando diferentes posiciones político-electorales con otros grupos rivales de la central. Esta fractura debilitó los apoyos sindicales de la coalición kirchnerista, pues el sector de Moyano fortaleció la formación de un polo peronista no kirchnerista (cuadro 3).

CUADRO 3. Distribución de diputados sindicales peronistas-kirchneristas y peronistas no kirchneristas 2005-2015

Diputados nacionales	2005-2007	2007-2009	2009-2011	2011-2013	2013-2015	2015-2017
Peronistas kirchneristas	5 (62.5)	10 (83.33)	12 (80)	10 (66.66)	7 (53.84)	3 (27.27)
Peronistas no kirchneristas	3 (37.5)	2 (16.66)	3 (20)	5 (33.33)	6 (46.15)	8 (72.72)
Total de diputados de origen sindical en la CD	8 (100)	12 (100)	15 (100)	15 (100)	13 (100)	11 (100)

Fuente: Elaboración propia con base en Directorio Legislativo, portales de diarios nacionales y provinciales, y publicaciones sindicales, para el periodo 1999-2015. *Nota:* Porcentajes entre paréntesis.

CUADRO 4. Participación sindical y social en la Cámara de Diputados, 2001-2015

	2001- 2003	2003- 2005	2005- 2007	2007- 2009	2009- 2011	2011- 2013	2013- 2015	2015- 2017
Diputados de origen sindical en la CD	7	6	8	12	15	15	13	11
Diputados de mov. soc. en la CD	–	–	–	1	1	4	4	5

Fuente: Elaboración propia con base en Directorio Legislativo, portales de diarios nacionales y provinciales, y publicaciones especializadas, para el periodo 2001-2015.

Moyano fundó el Partido de la Cultura, la Educación y el Trabajo (PCEYT) para competir en los comicios legislativos de 2013 y su bastión fue la provincia de Buenos Aires. Su partido apoyó la formación del Frente Renovador (FR), que canalizó el disenso peronista en ese distrito al liderazgo indiscutido de Cristina Kirchner desde 2011. Liderado por un ex funcionario de su administración y luego intendente del municipio de Tigre, Sergio Massa, el FR venció en esta provincia al FpV por doce puntos (44 contra 32 por ciento). Convertido en líder de la bancada peronista no kirchnerista, Massa condujo un interbloque que integraban cinco sindicalistas: dos por el FR, uno por el partido de Moyano, y otros dos de su grupo que migraron desde el bloque del FpV. Con el resultado de las elecciones generales de 2015, el FR se convirtió en el polo aglutinador de los sindicatos en la Cámara: de las dieciséis bancas sindicales, una decena respondía al FR, tres al FpV y tres a la izquierda. El FR le arrebató al FpV su discurso prolaboral y prosindical, propio de un peronismo clásico, y le dio forma a un peronismo-no kirchnerista que se había intentado organizar desde los tiempos del “conflicto con el campo”. El FpV conservó su alianza con sectores del sindicalismo de la CGT y la CTA, pero orientó sus esfuerzos de movilización electoral a través de La Cámpora, una agrupación de militancia urbana juvenil, ajena al mundo del trabajo, y en los movimientos sociales.

Hasta entonces, los movimientos sociales habían sido compensados con cargos en la gestión de la política social (Boyanovsky Bazán, 2010; Longa, 2019). El cuadro 4 muestra la escasa participación electoral de los movimientos sociales en la coalición kirchnerista frente a la que ostentaron los sindicatos. De este modo, el FpV buscó garantizar sostén popular considerando que en la última administración kirchnerista se puso a prueba el intercambio político con los sindicatos para mantener la política de ingresos. Las tensiones salariales y laborales crecieron porque también la CTA profundizó su división entre opositores y pro-gubernamentales. El aumento de las protestas desde 2012 incluyó la primera de cinco huelgas generales

contra el gobierno hasta 2015, tras casi una década de cooperación laboral, lideradas por la CGT-Moyano y la CTA-opositora, y acompañados por los movimientos de los informales, agrupados desde 2011 en la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

Este apartado muestra el apogeo y la caída de la participación electoral del sindicalismo entre 2003 y 2015. Esta evidencia, sin embargo, no muestra por qué hubo una apuesta del sindicalismo peronista por la resindicalización partidaria. Eso aborda el siguiente apartado.

LA REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL PJ

El FpV fue la corriente peronista dominante en 2003-2015, pero su vinculación con el PJ fue zigzagueante. Recordemos que el gobierno de Néstor Kirchner transitó la reconstrucción del orden político post-2001 con el horizonte puesto en la superación del bipartidismo PJ-UCR. Pero los frutos de esa apuesta diferían en el tiempo del calendario electoral para conservar el gobierno, y el FpV no se deshizo del PJ sino que avanzó a la manera de un *pac-man* para controlarlo. Con ese objetivo, Kirchner arriesgó a reorganizar el PJ en 2008 y buscó apoyo en el sindicalismo, que estaba fuera del partido, sin protagonismo político y disponible para disputarle poder a los gobernadores e intendentes, que eran sus jefes territoriales desde la década de 1990.

El PJ estaba acéfalo desde 2003, cuando venció el mandato de Menem como presidente de su consejo nacional (el máximo órgano ejecutivo del partido), y hasta 2008 hubo disputas entre sus fracciones. En las elecciones generales de 2003, los candidatos del PJ compitieron divididos en tres frentes y ninguno pudo utilizar el sello partidario: Menem (de la Lealtad) Rodríguez Saá (del Movimiento Popular) y Kirchner (para la Victoria).⁸ Entre 2003 y 2007, el FpV constituyó un proyecto más amplio que el PJ, porque integró a corrientes de centroizquierda ajenas al partido, pero también más estrecho, porque excluyó a los sectores de los ex presidentes Menem, Rodríguez Saá y Duhalde (Zelaznik, 2011: 99). Los triunfos sucesivos del FpV en 2005 y 2007 colocaron a Kirchner en una posición de liderazgo insospechada cuando inició su mandato en 2003, y esto ocurrió sin que controlara al PJ.

Concluido su mandato, Kirchner inició el operativo de reorganización (“normalización del PJ”) para ser proclamado su presidente y conducir, al fin, una coalición con el PJ unido y alineado bajo su liderazgo. Lograr ese objetivo le permitiría administrar conflictos con gobernadores e intendentes peronistas rivales y patrocinar candidatos afines, que afianzarían el segundo gobierno kirchnerista. En marzo de

⁸ El candidato más votado entonces había sido Menem (24 por ciento), seguido de Kirchner (22 por ciento). Como Menem no compitió en la segunda vuelta exigida constitucionalmente para decidir presidente de la nación cuando ninguno de los candidatos logra 45 por ciento de los votos o una diferencia de 10 puntos con el resto, Kirchner resultó electo.

2008 se reunió el Congreso Nacional del PJ —máxima autoridad partidaria— para sustanciar la reorganización; se modificaron algunos artículos de su estatuto partidario, se definieron fechas para presentar listas y celebrar las elecciones internas. A fines de abril, la junta electoral partidaria proclamó a Kirchner presidente del PJ (*Página 12*, 2008). Su lista llevaba como vicepresidentes al gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, y al secretario de la CGT, Hugo Moyano (Obarrio, 2008). Esta fórmula se aplicó al PJ de la provincia de Buenos Aires, cuya cúpula quedó en manos de los candidatos de Kirchner: el vicegobernador de la provincia, Alberto Balestrini, en la presidencia, y Moyano en la vicepresidencia primera (*La Nación*, 2008a).

Fue contingente que este proceso se desarrollara en paralelo al inicio de la crisis del campo, pero el desenlace de la reorganización partidaria no fue ajeno a este conflicto. La provincia de Buenos Aires fue uno de los distritos que más desafió al gobierno, incluso desde las filas peronistas, pues ahí se concentra el núcleo de la actividad agropecuaria y la escalada de la crisis con las corporaciones agropecuarias tuvo el apoyo de los partidos políticos opositores. Estas circunstancias contribuyeron a las aspiraciones sindicales al momento de ungir a sus nuevas autoridades, siendo que en los prolegómenos de la reorganización no había espacio para sindicalistas. Para el sector de la CGT que seguía a Moyano, esta reorganización canalizaría al fin la peronización del FpV y los sindicatos serían su conducto. Habiéndose convertido en agentes de gobernabilidad económica desde 2005 y en garantes sociales del gobierno durante la crisis del campo, este grupo consideraba dadas las condiciones para que el sindicalismo recobraría el rol de interlocutor político monopolizado por gobernadores e intendentes años atrás.⁹ Con esta reorganización y con los sindicatos adentro, el sector de Moyano vislumbró el camino hacia una *resindicalización* partidaria.

Pero dos eventos posteriores lo obstaculizaron. El primero fue la derrota bonaerense del FpV-PJ en 2009, que afectó la confianza de Kirchner sobre la efectividad electoral de esta herramienta partidaria. El segundo fue la emergencia de las tensiones entre sindicalistas e intendentes del conurbado bonaerense, en 2010, por la sucesión en la presidencia del PJ bonaerense tras el accidente cerebrovascular de Balestrini. La reglamentación vigente señalaba que le correspondía a su vicepresidente primero —Moyano— pero quienes controlaban el territorio peronista en la provincia eran los intendentes. Balestrini era un representante influyente de ese grupo de dirigentes peronistas del conurbado: había sido dos veces intendente del municipio más extenso y populoso de la provincia —La Matanza— desde fines de

⁹ En el acto realizado en el estadio del club Almagro de la Ciudad de Buenos Aires, el 14 de mayo de 2008, para celebrar la consagración de Kirchner como presidente del PJ, varios sindicatos de la CGT se movilizaron para acompañar a su representante en la estructura partidaria, que participaría como orador (*La Nación*, 2008b).

la década de 1990 y vicegobernador desde 2007, acompañando a Daniel Scioli por el FpV-PJ. Balestrini representaba a ese sector del peronismo territorial que había optado por el liderazgo de Kirchner y alinearse al FpV. Esta tensión subrayaba, además, una controversia específica entre Moyano y los intendentes por la onerosa recolección de los residuos municipales, vinculada a una empresa adjudicada al sindicalista. Resolver la sucesión en el PJ bonaerense era crucial para los apoyos del FpV: impedir la asunción de Moyano podía perjudicar la indispensable paz laboral que la CGT le garantizaba a Cristina Kirchner; pero encumbrarlo en la cima del PJ bonaerense podía condicionar la alianza con los intendentes, que administraban sus propias clientelas electorales y podían torcer en contra del FpV a sus electorados.

Al fin, se respetó el estatuto partidario y Moyano asumió en agosto de 2010 la presidencia del partido en la provincia de Buenos Aires. El sindicalista conquistaba así un sitio clave en la organización del poder partidario del distrito más importante del país, y a un año de los comicios generales, que es cuando se ponen en marcha las maquinarias partidarias para definir candidaturas. Para recuperar algo del aparato político-electoral perdido, el sindicalismo debía tejer redes territoriales en la provincia (especialmente en el conurbado). Con ese objetivo, Moyano creó a fines de 2009 la Corriente Nacional del Sindicalismo Peronista (CNSP) y, a través de su hijo Facundo, que organizaba a los trabajadores del peaje, y la Juventud Sindical (JS): la CNSP buscaría agrupar a los sindicatos interesados en la participación electoral, la JS trataría de organizar políticamente a las nuevas generaciones incorporadas al mercado laboral en la década de 2000 y sin experiencia o tradición de militancia política (Natalucci, 2013). El objetivo proselitista era ubicar al sindicalismo entre las candidaturas más resonantes, empezando por la de Moyano como gobernador de la provincia. Un diputado del FpV que respondía a Moyano describía las ambiciones de la CNSP: “Con ella Moyano construye su proyecto político: conseguir más diputados y concejales. Suele decir: ‘¿Por qué no algún día un presidente pueda salir del movimiento de los trabajadores?’” (Obarrio, 2010).

La agrupación realizó varios actos de lanzamiento provincial durante 2010, invocando la gravitación del sindicalismo en la política argentina de ese momento (Anigstein, 2019). Con ese ímpetu, Moyano organizó un acto multitudinario el 15 de octubre de 2010 en el estadio de fútbol más grande de la Ciudad de Buenos Aires (River Plate) para conmemorar el aniversario de la fundación del peronismo, el 17 de octubre de 1945. Moyano ostentaba entonces varios e influyentes cargos: secretario general de la CGT y de los camioneros (uno de los sindicatos más influyentes de la década), vicepresidente del PJ y presidente del PJ bonaerense. Mediante ese acto, quiso mostrarles a intendentes y gobernadores, a Néstor y Cristina Kirchner, y al conjunto de organizaciones de la coalición del FpV el peso de su liderazgo y la influencia económica y política de los sindicatos peronistas. El estadio estaba colmado de militantes movilizados por los sindicatos y el escenario, decorado con fotos de

Juan Perón y de su esposa Evita, escudos de la CGT y el PJ, estaba cargado de dirigentes de la CGT, legisladores y funcionarios del gobierno nacional, el gobernador bonaerense Daniel Scioli, el entonces presidente del PJ Néstor Kirchner y la propia presidenta Cristina Kirchner. No habían asistido la mayoría de los intendentes del conurbado y de los gobernadores peronistas. En su discurso, Moyano explicitó su ambición política y se preguntó, retórico: “¿Por qué razón van a renunciar las organizaciones sindicales a tener representantes en los tres poderes del Estado? ¿No son realmente los que gobiernan, dirigen y conducen la nación? ¿Por qué vamos a renunciar a la política? Tenemos que concientizar políticamente a los trabajadores para tener a un trabajador en la casa de gobierno” (Casa Rosada, 2010). La respuesta llegó minutos después cuando tomó la palabra la propia presidenta: “Compañero Moyano, usted que anda pidiendo un trabajador como presidente de la República, yo quiero decirle que trabajo desde los 18 años”.

Esta demostración de movilización corporativa no tuvo las consecuencias deseadas por Moyano y su influencia disminuyó bastante para definir candidaturas en 2011. La coalición electoral del FpV incluyó al PJ y el sindicalismo, pero se desplazó nuevamente por fuera del partido confiando en la militancia urbana juvenil (La Cámpora) y los movimientos sociales, que se reivindicaban peronistas pero ajenos al PJ. A través de este armado paralelo a la estructura partidaria y con un renovado talante de centroizquierda, el FpV coordinó los apoyos de agrupaciones, movimientos sociales y pequeños partidos que constituían su propia base movilizadora y que cristalizaría, un año después, en la fundación de “Unidos y Organizados”. Cristina Kirchner fue reelecta con 54 por ciento de los votos y su liderazgo adquirió una fortaleza inusitada ante los distintos sectores de la coalición de gobierno. Afirmada sobre esta corriente de militancia juvenil-estatal-territorial proyectó su tercer gobierno, que constituía un pilar tan importante para su sustentabilidad política como las estructuras tradicionales del peronismo. Con esa impronta, a fines de abril de 2012 Cristina Kirchner presentó “Unidos y Organizados”, en un acto en el estadio de fútbol del Club Atlético Vélez Sarsfield para conmemorar por anticipado nada menos que el día internacional de los trabajadores y sin la participación de la CGT (Lantos y Bruschtein, 2012).

Para entonces, la ambición política de Moyano había sido frustrada. Al haber caracterizado al PJ como una “cáscara vacía” (*Perfil*, 2012), renunció a sus cargos partidarios, abandonó la coalición kirchnerista, dividió a la CGT y creó su propio partido para movilizar el apoyo sindical en contra del FpV y fortalecer otros armados peronistas. La resindicalización había fracasado.

LA RESINDICALIZACIÓN FALLIDA DEL PERONISMO

En la Argentina, el giro a la izquierda conducido por el FpV halló en el tradicional sindicalismo peronista uno de sus pilares fundamentales. En paralelo a su fortaleci-

miento organizativo y a su influencia determinante como garante de gobernabilidad económica, recobró protagonismo político. Estimulado por el aumento de la participación sindical en la competencia electoral y la recuperación de espacio en la conducción del PJ reorganizado, el grupo de la CGT liderado por Moyano apostó a la resindicalización partidaria, entre 2008 y 2012. Pero fracasó. Las razones de su fracaso están en su debilidad estructural. En este desarrollo incidieron, al menos, dos factores de corto plazo condicionados por otros dos de largo plazo, y es lo que argumenta esta sección.

FACTORES DE LARGO PLAZO: TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL

Territorialización de la política

Con el cambio de siglo, cobró importancia la desnacionalización (*territorialización o provincialización*) de la política y el debilitamiento de los partidos nacionales. En la Argentina, este cambio fue canalizado por las políticas de descentralización administrativa del gobierno de Menem en la década de 1990. La delegación a provincias y municipios de las funciones sociales (educación, salud) aumentó la importancia de las políticas públicas locales, fortaleció a los actores políticos locales e incrementó los recursos a su disposición (Calvo y Escolar, 2005: 48). Considerando que el mercado electoral provincial es menos competitivo que el nacional, gobernadores e intendentes tuvieron más incentivos para distanciarse de las marcas partidarias nacionales y constituir sus propias máquinas electorales. En este contexto, las elecciones presidenciales y legislativas pasaron a depender de coaliciones políticas formadas en las provincias, y se debilitó la influencia de los actores y contenidos sectoriales en la definición programática de los partidos mayoritarios (Calvo y Escolar, 2005).

En el PJ, los sindicatos dominaban la escena partidaria pero fueron progresivamente desplazados tras la derrota en las elecciones presidenciales de 1983, cuando la UCR venció por primera vez en la historia al PJ en elecciones competitivas. La reestructuración partidaria fue liderada por la llamada Renovación Peronista, un grupo de políticos profesionales que desalojó a los sindicalistas de la conducción, entre 1985 y 1989, para habilitar el ingreso de políticos provinciales y locales que poseían sus propias máquinas electorales (Levitsky, 2005). El poder territorial de gobernadores e intendentes se consolidó con las reformas neoliberales mientras que el poder corporativo y político de los sindicatos disminuyó, con el consecuente debilitamiento de su base electoral.

Desde la década de 1990, el poder territorial del PJ se concentra en la provincia de Buenos Aires. Es el distrito más poblado, populoso, y constituye el núcleo del mundo del trabajo del país. Ese núcleo, industrial y sindicalizado entre las décadas de 1940 y 1980, constituyó la base electoral del partido y se distribuía particularmente en el conurbado bonaerense, donde estaban implantadas las industrias y los

sindicatos controlaban el territorio. Esta región muestra como ninguna otra los efectos de la debilidad estructural de los sindicatos tras la desindustrialización porque perdieron afiliados y base electoral, administrada desde entonces por los intendentes. Cuando el grupo de Moyano reimpulsó el armado territorial del sindicalismo mediante la CNSP y la JS, buscó hacer pie en el conurbado y los intendentes fueron sus principales adversarios. Con la CNSP, Moyano buscó restituir el lugar político del sindicalismo de otro tiempo; su declaración fundadora recortaba el universo de movilización a los sindicatos peronistas, planteando como objetivo reorganizar el movimiento nacional y popular fundado por el movimiento peronista (CNSP, 2009). La JS procuró replicarlo con las nuevas generaciones de trabajadores de los sindicatos de la CGT y avanzó en tres frentes: organizarlos políticamente; coordinar acciones con organizaciones de militancia juvenil y territorial para aterrizar en los barrios populares, e instalar a sus propios candidatos, con el joven dirigente Facundo Moyano como principal aspirante (Natalucci, 2013: 8).

Moyano proyectó en estas organizaciones una capacidad de convocatoria política del sindicalismo similar a la que administraban eficazmente para sus conquistas sectoriales, pero que ya no poseían. La territorialización de la política y el ensanchamiento de la base electoral de los intendentes fueron en detrimento de la base sindical. Aunque Moyano contaba con recursos organizativos y económicos para encarar este desafío, carecía del poder territorial-electoral para vencer a los intendentes. Este grupo de sindicatos mostró tener peso para debilitar a la coalición del FpV en 2012, pero la división entre un peronismo kirchnerista y otro no kirchnerista en 2013 no estuvo liderada por los sindicatos sino por los intendentes del conurbado, que eran los políticos populares con capacidad para disputarle poder al FpV, como ocurrió con el vertiginoso éxito del FR liderado por Sergio Massa.

Fragmentación social

Durante la década de 1990, bajo los gobiernos de Menem, la Argentina experimentó un acelerado proceso de cambio estructural, que marcó el fin del modelo de posguerra de una economía cerrada, basada en la implantación de la industria textil, alimentaria, metalmecánica, automotriz, siderúrgica y petroquímica. El ocaso del modelo ISI, que en Argentina se había consolidado en paralelo al surgimiento del peronismo, debilitó estructuralmente la inserción estatal de los sindicatos porque perdieron influencia económica y capacidad de articulación social. Sobrevino la desindustrialización y la erosión del mercado de trabajo forjado en aquel tiempo, cuya tasa de desocupación no superaba 4 por ciento de la población económicamente activa. Entre 1992 y 2000, la participación de la industria en el empleo asalariado se redujo de 31 a 19 por ciento y el empleo no registrado pasó de 22-25 por ciento en 1992-1996 a 49.7 por ciento en 2002-2003 (Perelman y Marshall, 2004). Las políticas de flexibilización incrementaron la informalidad laboral y se expandió la brecha

entre asalariados y subocupados, precarizados o desocupados, es decir, entre quienes preservaron sus garantías laborales y sociales (servicio de salud, aportes previsionales, indemnización por despido) y quienes fueron desvinculados de las instituciones del trabajo. Con este cambio estructural, la clase trabajadora quedó fragmentada entre un segmento de trabajadores formales (casi 40 por ciento) y otro de informales (alrededor de 33 por ciento en 2015, tras haber alcanzado casi 40 por ciento en 2003) (Ronconi, 2017: 121).

La recuperación económica y la orientación pro-sindical de los gobiernos kirchneristas atenuaron pero no modificaron esta fragmentación. Los beneficios del resurgimiento sindical para los trabajadores (empleo, mejores salarios y condiciones de trabajo, cobertura previsional y sanitaria) se recortaron sobre los formales. Aunque en un contexto favorable a la acción sindical los beneficios alcanzan a los más desprotegidos, persistieron las diferencias salariales, laborales y legales entre los informales, y aquella base social peronista de la etapa ISI quedó, también, dividida entre un segmento formal sindicalizado y uno informal no sindicalizado.

En un marco de fragmentación como el descrito, el volumen de afiliaciones sindicales puede servir como indicador de la penetración sindical y su capacidad organizativa en distintos sectores de la economía, en las distintas regiones de un país, en los lugares de trabajo, es decir, un indicador de la presencia sindical en el territorio de las clases trabajadoras y populares urbanas.

El cuadro 5 muestra la información disponible sobre la sindicalización de la década de 2000. Su incremento a partir de 2005 se mantuvo estable hasta 2014. Es decir, hubo una sostenida capacidad de organización sindical durante el periodo posneoliberal pero lejos estuvo de recuperar el volumen de la etapa ISI. A su vez, el cuadro 6 muestra esta recuperación según zona geográfica, consignando una tendencia al crecimiento de la afiliación sindical en el conurbado. La capacidad de organización en el histórico bastión del sindicalismo peronista de la etapa ISI pareciera haber recuperado su implantación en fábricas y empresas, considerando que es en esta región donde, a diferencia de lo que ocurrió en el resto del país, se concentra mayor cantidad de unidades de producción de distintos sectores con aumentos de las afiliaciones.

Pero este incremento de la afiliación sindical no les permitió a los sindicatos reconquistar el territorio dominado por los intendentes. Entre otras razones porque ese aumento no desequilibró la balanza a favor de los formales: en 2015, 45 por ciento de los trabajadores del conurbado eran informales, de los cuales dos terceras partes eran asalariados no registrados y el tercio restante eran cuentapropistas poco calificados (Ronconi, 2017: 116). En consecuencia, la proporción de esa fuerza de trabajo incorporada por los sindicatos siguió siendo restringida para constituir su plataforma de despegue electoral. Si a ello se suma que tanto los recientemente sindicalizados como los que no habían perdido esa condición en la década de 1990 se

CUADRO 5. Tasa de afiliación en Argentina (2005-2014)

Años	Tasa de afiliación (porcentaje)
1985	67.5
1990	65.6
1995	38.7
2000	31.7
2005	37.2
2006	39.7
2008	37.7
2014	38.5

Fuente: Para 1985-2000, Senén, Trajtemberg y Medwid (2010: 40). Para 2005-2014, Módulo de Relaciones Laborales (MRL), de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) (MTEYSS, 2017). El MRL de la EIL fue aplicado en 2005, 2006, 2008 y 2014 en cinco aglomerados urbanos: Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Rosario y Gran Tucumán.

CUADRO 6. Tasa de afiliación sindical por aglomerado (2005-2014) (porcentaje)

Aglomerado	2005	2006	2008	2014
GBA	34.9	37.0	35.8	38.6
Interior	46.2	50.9	44.5	38.0
Total aglomerados	37.2	39.7	37.7	38.5

Fuente: Módulo de Relaciones Laborales/EIL. MTEYSS, marzo de 2017. GBA incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 municipios del conurbado bonaerense. Interior incluye Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Rosario y Gran Tucumán.

adherían políticamente a otros líderes distintos de sus jefes sindicales, puede constatar que los sindicalistas no pudieron recuperar, pese a todo su trabajo gremial, esa doble representación de los intereses obreros, en el mundo del trabajo y en el sistema político, que los había vuelto singulares en el contexto latinoamericano de la posguerra (Torre, 1973). El desplazamiento sindical del sistema político en la década de 1990 tuvo como consecuencia que mientras los sindicalistas buscaban proteger el poder corporativo de sus organizaciones, la movilización política de sus bases sectoriales pasó a organizarse en otro lado. Y esto es lo que ocurrió en el corto plazo.

FACTORES DE CORTO PLAZO: DIVISIÓN PARTIDARIA Y DISPERSIÓN ORGANIZATIVA

División partidaria

La reorganización del PJ en 2008 fue muy importante para los sindicatos porque volvieron a su conducción luego de casi veinte años y lograron que el jefe de la CGT

ocupara una de sus vicepresidencias, y otra en el PJ bonaerense. Asimismo, ungrir a Kirchner como presidente del partido habilitó a los sindicalistas a suponer la disolución del FpV en el PJ y fortalecer el partido en detrimento de las alianzas con distintos partidos que había requerido el FpV para gobernar desde 2003. Con estos recursos institucionales, el sindicalismo proyectó su reposicionamiento político frente a intendentes y gobernadores. Pero a la debilidad estructural impuesta por la territorialización se le sumaron los zigzagueos del FpV con el PJ y la imposibilidad del sindicalismo de fortalecerse dentro de la estructura partidaria para influir en las decisiones del partido relativas a la coalición gobernante.

Aunque fue la corriente peronista dominante en 2003-2015, el FpV no tuvo una vinculación estrecha con el PJ. El conflicto con el campo durante el mismo año de la reorganización generó divisiones peronistas en las principales provincias agropecuarias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) y la derrota electoral en 2009 en esos distritos y en la Ciudad de Buenos Aires llevaron a Kirchner a cancelar su proyecto de control del PJ. Para las elecciones de 2011 el FpV se valió más que nunca de su sello. Su rutilante triunfo en primera vuelta dependió de los peronismos provinciales y los del conurbado, pero sin pasar por el filtro del funcionamiento partidario, donde los sindicatos habían hecho pie y creían por ello estar en condiciones de competir políticamente. En tales circunstancias, el sindicalismo siguió estando al margen de las decisiones y sus intentos por aportar base electoral propia mediante la CNSJ y la JS no condicionaron el dominio de la política territorial local. Tampoco pudo Moyano liderar al conjunto de la CGT en este proyecto, puesto que un sector de sus sindicatos se mantuvo —como siempre— distante de la participación partidaria.

Este derrotero muestra la inviabilidad del proyecto de una resindicalización partidaria porque el sindicalismo formaba parte de una coalición que no lideraba y quienes la lideraban —primero Néstor, después Cristina Kirchner— advirtieron rápidamente que intentar el control del PJ para garantizarse gobernabilidad era más costoso que evitarlo. Solo en el PJ podía este sindicalismo mostrar sus credenciales identitarias como prueba de su pertenencia y larga trayectoria. Pero en el FpV disputaba con otras organizaciones que integraban su coalición y que difícilmente pudieran incorporarse al PJ.

Dispersión organizativa

Con las reformas neoliberales de la década de 1990, el sindicalismo se dividió y sus organizaciones siguieron distintas estrategias para sobrellevar el ajuste estructural. La crisis económica-financiera de 2001-2002 profundizó la fragmentación social y el conflicto social en la Argentina pasó a estar liderado por las organizaciones piqueteras. Sindicatos y movimientos sociales fueron pilares de la base social movilizadora por el FpV en 2003-2015. Esta dispersión organizativa tuvo su correlato electoral, como hemos visto, desde 2013, luego de la ruptura con Moyano y la fractura de la

CGT. Hasta entonces, los sindicatos no habían tenido competencia electoral dentro de la coalición del FpV para representar a sus bases sociales y, sin duda, esto indicó la debilidad del sindicalismo peronista para abarcar con su representación sectorial los apoyos populares de la coalición kirchnerista. Pero más amenazante aún para los sindicatos fue la competencia de amplios sectores juveniles urbanos, organizados desde el segundo gobierno del FpV bajo el liderazgo de La Cámpora.¹⁰ Esta militancia había crecido en universidades, organismos de derechos humanos y en el territorio (Ciudad de Buenos Aires y distintos municipios del conurbado). Kirchner incentivó su organización en 2008 (al margen del PJ, los sindicatos y movimientos sociales) para convertirla en una fuerza exclusivamente peronista-kirchnerista. La Cámpora expresó claramente la *reperonización* de la militancia kirchnerista, ajena al PJ y crítica de su trayectoria (Rocca Rivarola, 2015: 159). Desde 2011, La Cámpora se volvió indispensable en la coalición gobernante, acaparando presencia electoral y cargos institucionales en el Estado.¹¹ Asimismo, mostró su influencia en movilizaciones y actos oficiales, y en su actividad militante en distintos barrios de Buenos Aires y del conurbado.

Al promocionar una organización no asociada ni al mundo del trabajo ni al PJ, el FpV explicitó la disputa que había en su interior por el liderazgo organizativo de la coalición popular kirchnerista y, sobre todo, la escasa convicción de Cristina Kirchner por contribuir al dominio del viejo sindicalismo peronista dentro de su coalición. De ahí que la expectativa sindical por la resindicalización partidaria se cancelara tras el triunfo de las presidenciales de 2011. A la debilidad estructural ya señalada, la presencia sindical hasta 2015 se restringió, además, por el despliegue de La Cámpora, que el gobierno alentó con tanto entusiasmo como lo había hecho antes con los sindicatos peronistas.

CONCLUSIÓN

Este trabajo muestra que parecen no haber concluido las transformaciones de los partidos de base sindical iniciadas hace cuarenta años. Restringiéndonos al PJ, parece difícil pensar en un peronismo resindicalizado, o sea, uno cuya maquinaria político-

¹⁰ El nombre de esta agrupación remite a Héctor J. Cámpora, dirigente peronista que fue presidente de la nación entre el 25 de mayo y el 13 de julio de 1973. Con Perón exiliado desde 1955 y proscrito por el régimen militar saliente para competir en las elecciones generales de 1973, Perón designó como su candidato a Cámpora, que triunfó con 49 por ciento de los votos. Este triunfo significó el fin de la proscripción política del peronismo, impuesta en 1955 tras el golpe militar que derrocó a Perón. Cámpora renunció en julio para habilitar la llegada de Perón al poder, se convocó a elecciones y Perón triunfó con 62 por ciento de los votos.


¹¹ El aumento de su participación electoral en 2011 coincidió con el triunfo del FpV para ejercer su tercer mandato, colocando a sus dirigentes en puestos expectantes de las listas de los principales distritos (Ciudad y provincia de Buenos Aires). Para 2013, contaban con 37 funcionarios en el Poder Ejecutivo nacional, entre directores de organismos y empresas estatales, subsecretarios y secretarios, y un viceministro (Rocca Rivarola, 2015: 157-159).

electoral controlen los sindicatos, dada su debilidad estructural actual. Pero, también, durante el giro a la izquierda, el sindicalismo argentino recuperó participación electoral y visibilidad partidaria, que influyeron en las derrotas electorales del FpV tras la fractura de la alianza con el gobierno en 2012. Entonces, la revitalización sindical no fue suficiente para recomponer su posición dominante de la década de 1980 en el PJ, pero tampoco parece haber sido concluyente el ostracismo que atravesó en la de 1990. Aunque moderada, esta participación señala un posicionamiento distinto.

Podría insistirse en que esa recuperación política ha respondido al mejoramiento económico de la década de 2000 bajo gobiernos peronistas, pero que volvería a debilitarse cuando se modificaran esas condiciones. Sin embargo, durante el gobierno de centroderecha de Cambiemos (2015-2019), el sindicalismo lideró la movilización popular, acompañado de los movimientos sociales, en contra de la política económica que disparó la inflación e incrementó la desocupación y la pobreza. También, estuvo activo en las definiciones partidarias del peronismo; para las elecciones generales de 2019, los sindicalistas tuvieron espacio en las listas e integraron la mesa de acción política del partido (con Hugo Moyano nuevamente entre ellos), creada a fines de 2018 para coordinar decisiones entre sus varios sectores frente a los comicios del año siguiente.

En el epílogo de su libro sobre las transformaciones del PJ, Levitsky (2005) planteaba que el peronismo probablemente continuara siendo el “partido de los pobres” de la Argentina, pero que quizá su condición de partido de base sindical y de fuerza niveladora en la sociedad fuese cosa del pasado. Sin embargo, la experiencia peronista del FpV fue exitosa como fuerza niveladora social. Los gobiernos kirchneristas fueron pro-sindicales y se apoyaron más en los sindicatos que en los movimientos sociales para implementar políticas de redistribución y consumo popular. Estas administraciones alentaron el fortalecimiento de los sindicatos como expresión institucionalizada del mundo del trabajo, que reproducen esquemas arraigados de integración colectiva y actualizan los legados del proceso de incorporación política más trascendente de la Argentina contemporánea. Estos legados conviven actualmente junto a nuevos actores de un universo laboral fragmentado y heterogéneo. Pero, precisamente porque los sindicatos conservan aquella inscripción de previsibilidad social, inclusión política y bienestar popular es que estos gobiernos peronistas los promovieron como artífices de su movilización política. Esto no contradice su debilidad estructural ni el impacto duradero que tiene sobre este actor. Además, no fueron los únicos participantes dentro del FpV, en particular cuando surgió el proyecto de resindicalización y la respuesta oficial fue movilizar a los movimientos sociales y, sobre todo, a la juventud de La Cámpora, que expresaron toda una novedad en la reperonizaci n de la militancia política argentina.

Este trabajo mostró cómo se regeneraron lazos entre sindicalismo y peronismo a instancias de un gobierno pro-sindical. No hubo una resindicalización partidaria

pero la evidencia aportada deja pendiente un análisis exhaustivo sobre los desafíos político-institucionales de gobiernos populares en tiempos (no acabados) de transformaciones estructurales y del mundo del trabajo de este siglo. En principio, habría que partir de la hipótesis de que el viraje de los partidos de base sindical hacia otras bases por la descomposición del mundo industrial fordista sigue requiriendo su inserción organizativa para sostener la maquinaria partidaria y electoral. Contener dentro de la coalición popular el territorio y el sindicato parece ser un híbrido en el que están empantanados los partidos de base laboral en tiempos posfordistas. 

REFERENCIAS

- Anigstein, Cecilia (2019), “La irrupción del sindicalismo neodesarrollista: La CGT y los gobiernos kirchneristas (2002-2012)”, *Estudios del Trabajo*, 57, pp. 1-26.
- Balinotti, Nicolás (2011), “La CGT logró apenas dos lugares y casi no asiste al acto en Olivos”, *La Nación*, 26 de junio, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-cgt-logro-apenas-dos-lugares-y-casi-no-asiste-al-acto-en-olivos-nid1384623/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Boyanovsky Bazán, Christian (2010), *El aluvión. Del piquete al Gobierno: Los movimientos sociales y el kirchnerismo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Calvo, Ernesto (2013), “El peronismo y la sucesión permanente: Mismos votos, distintas élites”, *Revista SAAP*, 7(2), pp. 433-440.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Casa Rosada (2010), “Día de la Lealtad. Estadio River Plate. Palabras de la presidenta Cristina Fernández”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qoTnUIsB6-c&t=43s> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- CNSP (Corriente Nacional del Sindicalismo Peronista) (2009), Declaración de Mar del Plata, 18 de septiembre, disponible en: <http://www.lacorrienteavanza.com.ar/web/index.php/noticias/11373-corriente-nacional-del-sindicalismo-peronista> [fecha de consulta: 30 de agosto de 2019].
- Collier, Ruth B. (2018), “Labor Unions in Latin America: Incorporation and Reincorporation under the New Left”, en Eduardo Silva y Federico Rossi (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 115-128.
- Collier, Ruth B. y David Collier (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Collier, Ruth B. y Samuel Handlin (2009), “Situating the Analysis: Analytic Approach, Cases, and Historical Context”, en Ruth B. Collier y Samuel Handlin (eds.), *Reorganizing Popular Politics*, University Park, Pennsylvania State University Press, pp. 32-60.
- Do Alto, Hervé (2011), “Un partido campesino en el poder: Una mirada sociológica del MAS boliviano”, *Nueva Sociedad*, 234, pp. 95-111.
- Ellner, Steve, “Conflicting Currents within the Pro-Chávez Labor Movement and the Dynamics of Decision Making”, en Eduardo Silva y M. Rossi (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 157-178.
- Etchemendy, Sebastián (2019) “The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial

- Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-15)”, *Journal of Latin American Studies*, 52(1), pp. 157-188.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth B. Collier (2008), “Golpeados pero de pie: Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”, *Postdata*, 13, pp. 145-192.
- Etchemendy, Sebastián y Candelaria Garay (2011), “Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009”, en Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 283-305.
- Gutiérrez, Ricardo (2001) “La desindustrialización del peronismo”, *Política y Gestión*, 2, pp. 93-112.
- La Nación* (2008a), “Balestrini, jefe del PJ bonaerense”, 1 de diciembre, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/balestrini-jefe-del-pj-bonaerense-nid1076119/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- La Nación* (2008b) “La cancha de Almagro, sede de la liturgia peronista”, 14 de mayo, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-cancha-de-almagro-sede-de-la-liturgia-peronista-nid1012432/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Lantos, Nicolás y Julián Bruschtein (2012), “Ustedes tienen que seguir escribiendo la historia”, *Página 12*, 28 de abril, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-192899-2012-04-28.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Laugé, Luis (2007), “Malestar con Moyano por el poco espacio gremial en las listas”, *La Nación*, 11 de septiembre, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/malestar-con-moyano-por-el-poco-espacio-gremial-en-las-listas-nid942919/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Levitsky, Steven (2005), *La transformación del justicialismo: Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI Iberoamericana.
- Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts (eds.) (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Longa, Francisco (2019), *Historia del Movimiento Evita*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- MTEYSS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2017), *Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)*, informe mensual, marzo, Buenos Aires, MTEYSS.
- Murillo, María Victoria (1997), “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas del mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo Económico*, 37(147), pp. 419-46.
- Natalucci, Ana (2013), “Revitalización sindical y sindicalismo peronista: Encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012)”, *Les Cahiers ALHIM*, 26, pp. 1-10.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1998), *Los caminos de la centroizquierda: Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza*, Buenos Aires, Losada.
- Obarrio, Mariano (2008), “Kirchner impuso el nuevo orden del PJ”, 19 de abril, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/kirchner-impuso-el-nuevo-orden-del-pj-nid1005752/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Obarrio, Mariano (2010), “Moyano, cada vez con más poder”, *La Nación*, 16 de agosto, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/moyano-cada-vez-con-mas-poder-nid1295045/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Ostiguy, Pierre y Aaron Schneider (2018), “Party Systems, Political Leaders, and the State in Argentina and Brazil”, en Eduardo Silva y Federico Rossi (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 275-308.

- Página 12* (2008), “Sin oposición, Kirchner conducirá el PJ”, 21 de abril, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-102824-2008-04-21.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Perelman, Laura y Adriana Marshall (2004), “Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos”, *Estudios Sociológicos*, 12(2), pp. 409-434.
- Perfil* (2012), “Moyano formalizó su salida del PJ”, 9 de febrero, disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/moyano-formalizo-su-salida-del-pj-20120209-0004.phtml> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- Ribeiro, Pedro Floriano (2014), “An Amphibian Party? Organisational Change and Adaptation in the Brazilian Workers’ Party, 1980-2012”, *Journal of Latin American Studies*, 46(1), pp. 87-119.
- Roberts, Kenneth M. (2018), “Political Parties in Latin America’s Second Wave of Incorporation”, en Eduardo Silva y Federico Rossi (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 211-221.
- Ronconi, Lucas (2017), “Informalidad laboral: ¿Qué se puede hacer?”, en Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi (comps.), *Conurbano infinito*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 113-143.
- Rocca Rivarola, María Dolores (2015), “‘De Néstor y Cristina. De Perón y Evita’: Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy”, *Revista SAAP*, 9(1), pp. 143-172.
- Senén González, Cecilia, David Trajtemberg y Bárbara Medwid (2010), “Tendencias actuales de la afiliación sindical en Argentina: Evidencias de una encuesta a empresas”, *Relations industrielles / Industrial Relations*, 65(1), pp. 30-51.
- Silva, Eduardo (2016), “Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador, and Venezuela”, *Politics and Society*, 45(1), pp. 91-122.
- Silva, Eduardo (2018), “Conclusion: Reflections on the Second Wave of Popular Incorporation for a Post-neoliberal Era”, en Eduardo Silva y Federico M. Rossi (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 309-323.
- Torre, Juan Carlos (1973), “La tasa de sindicalización”, *Desarrollo Económico*, 12(48), pp. 903-913.
- Torre, Juan Carlos (2004), *El gigante invertebrado: Los sindicatos en el gobierno (1973-76)*, Buenos Aires, Siglo XXI Iberoamericana.
- Trujillo, Jorge León y Susan Spronk (2018), “Socialism without Workers? Trade Unions and the New Left in Bolivia and Ecuador”, en Eduardo Silva y Federico M. Rossi (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 129-156.
- Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter (eds.) (2010), *Leftist Governments in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zelaznik, Javier (2011), “Las coaliciones kirchneristas”, en Andrés Malamud y Miguel de Lucca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 95-104.

Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México

Raúl Bejarano Romero*

RESUMEN: Este artículo explica la variación en los niveles de violencia asociada al crimen organizado en los municipios mexicanos entre 2006 y 2016. Se argumenta que a medida que los grupos del crimen organizado han transformado sus actividades y se han vuelto más dependientes del control de territorios locales, la alternancia de los partidos políticos en el poder municipal incrementa la violencia relacionada con el crimen organizado en el mediano y largo plazos al desestabilizar las redes de protección estatal. Las pruebas empíricas utilizan datos originales sobre violencia del crimen organizado y resultados electorales municipales en México entre 2006 y 2016. Los resultados estadísticos demuestran que la alternancia municipal está asociada con un incremento en el mediano y largo plazos en los niveles de violencia criminal.

Palabras clave: democratización, crimen organizado, violencia criminal, competencia electoral, política subnacional.

Electoral Competition and Organized Crime-Related Violence in Mexico

ABSTRACT: This article explains the variation in the levels of organized crime-related violence in Mexican municipalities between 2006 and 2016. I argue that, as organized crime groups have transformed their activities and have become more dependent on local territorial control, the rotation of political parties in municipal office has become a crucial element in organized crime-related violence in the mid-and long-term by destabilizing state sponsored protection rackets. Empirical tests use original data on organized crime violence and municipal election results in Mexico between 2006 and 2016. Statistical results show that municipal rotation of political parties is associated with a mid and long-term increase in the levels of criminal violence during the period under analysis, even in the presence of other prevalent alternative explanations.

Keywords: democratization, organized crime, criminal violence, electoral competition, subnational politics.

*Raúl Bejarano Romero es estudiante del doctorado en el Programa en Investigación Interdisciplinaria en Uso de Sustancias de la Universidad de California. 9500 Gilman Dr, La Jolla, CA, 92093, Estados Unidos. Tel: 8585342 230. Correo-e: raul.bejarano.romero@gmail.com. ORCID id <https://orcid.org/0000-0001-9176-8282>.

Artículo recibido el 5 de junio de 2019 y aceptado para su publicación el 27 de noviembre de 2020.

INTRODUCCIÓN

Si bien los niveles generales de violencia relacionada con el crimen organizado en México se incrementaron en 2008, sin disminuciones sustantivas desde entonces,¹ el aumento en la violencia criminal no ha sido uniforme.² Al interior del país se ha observado una gran variación en los niveles de violencia entre municipios.³ ¿Qué explica la variación en los niveles de violencia del crimen organizado en los municipios mexicanos entre 2006-2016? Aunque existe un consenso en la literatura especializada sobre el hecho de que la mayor parte de la violencia en el país está relacionada con la delincuencia organizada, (Williams, 2012; Lessing, 2015) no hay acuerdo sobre el papel que los procesos de competencia electoral han desempeñado en dicha violencia.

Este artículo sugiere que la alternancia de los partidos políticos en el poder municipal —el nuevo ámbito de acción e influencia de las organizaciones delictivas— desestabiliza las redes de protección que unen a funcionarios públicos municipales y miembros de los grupos del crimen organizado, lo cual puede generar olas de violencia en el mediano y largo plazos por dos razones.⁴ Primero, porque el grupo criminal aliado al nuevo partido político en el poder municipal puede aprovechar el fortalecimiento de su posición para eliminar a sus rivales. Segundo, porque al perder buena parte de sus conexiones con las autoridades municipales, la organización criminal aliada al grupo político saliente puede dividirse y sus miembros pueden pelear entre ellos.

A diferencia de otros estudios que examinan los efectos de la competencia electoral sobre la violencia criminal a partir de indicadores como el número efectivo de partidos (NEP) (Dube *et al.*, 2013; Osorio, 2013a) o los márgenes de victoria del 5 por ciento (Dell, 2015), este artículo analiza el efecto de la alternancia de los partidos en el poder municipal sobre la variación de los niveles de violencia criminal en el mediano y largo plazos. La relevancia del estudio de la alternancia de los partidos políticos en el poder municipal resulta fundamental durante el periodo que aquí se analiza porque entre 2006 y 2016 se intensificó la estrategia de remoción de los líderes de las organizaciones delictivas, lo cual ha tenido como consecuencia que estas organizaciones se fragmenten y adquieran un carácter mucho más local (Guerrero,

¹ Elaboración propia con base en el Estudio global de homicidios de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013) y cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

² Para simplificar, en este trabajo se utilizan indistintamente los conceptos de violencia del crimen organizado, violencia criminal, violencia de las organizaciones delictivas y violencia de la delincuencia organizada.

³ Aproximadamente 23 por ciento de los más de 2 400 municipios que conforman el país presentaron mucha variación en los niveles de violencia entre 2006 y 2015 (Elton y Merino, 2017).

⁴ En este trabajo, por mediano y largo plazos se entiende el periodo de tres años que un gobierno municipal dura en funciones.

2011; Calderón *et al.*, 2015). En contraste con otros estudios que se concentran solo en el periodo de la administración de Felipe Calderón (2006-2012) (Dube *et al.*, 2013; Dell 2015; Ponce *et al.*, 2019) o periodos anteriores (Snyder y Durán-Martínez, 2009; O’Neil, 2009; Astorga y Shirk, 2010; Trejo y Ley, 2017), aquí se analiza un periodo más amplio y reciente que permite observar la evolución y lógica más actual del crimen organizado y la violencia que genera.

El argumento es probado cuantitativamente a partir de una base de datos original sobre violencia del crimen organizado y resultados electorales municipales en México entre 2006 y 2016. Los resultados estadísticos demuestran que, durante este periodo de militarización, la alternancia municipal incrementó la probabilidad de que un municipio experimentara un aumento en los niveles de violencia criminal en el mediano y largo plazos. Estos resultados son robustos aun controlando por factores demográficos, económicos y sociales, así como por otras explicaciones alternativas.

El resto del artículo se divide en seis secciones. La segunda sección “Democratización y violencia criminal”, define algunos conceptos clave y discute la relación entre democratización y violencia criminal. La tercera parte, “Competencia electoral y violencia criminal en México”, dialoga con la literatura existente sobre el vínculo entre competencia electoral y violencia del crimen organizado en México. La cuarta sección “Alternancia municipal, redes de protección y violencia criminal”, presenta el argumento. La quinta, “Datos y análisis”, presenta los datos que aquí se utilizan y describe las pruebas empíricas. En la sexta parte, “Discusión y resultados”, se presentan y discuten los resultados. En la última sección se presentan discusiones y conclusiones que se derivan de dichos hallazgos.

DEMOCRATIZACIÓN Y VIOLENCIA CRIMINAL

Una de las expectativas de los regímenes democráticos es que disminuyan la violencia criminal. Se espera, por ejemplo, que en los regímenes democráticos los gobernantes se preocupen por dar buenos resultados en cuanto al bienestar de la ciudadanía con el fin de permanecer o crecer en el poder político (Nye y Vasilyeva, 2013; Arvate, 2013; Osorio, 2013b). Este efecto sobre la disminución de la violencia criminal, no obstante, se observa solo en las sociedades con instituciones y valores democráticos sólidos (Piccone, 2017).

Las tasas de homicidio —un importante indicador de la violencia criminal— son más bajas cuando los niveles de democracia son altos (Neumayer, 2003). Dicho de otra forma, los niveles de violencia son más bajos en las democracias con mayor respeto a los derechos políticos y las libertades civiles, que en aquellas donde se violan con mayor frecuencia. Pero incluso entre países con bajos niveles de democracia los niveles de violencia del crimen organizado varían ampliamente. En parte, esto se debe a que los procesos de democratización suelen incrementar los niveles

de violencia del crimen organizado al alterar las redes informales de protección que proveían los agentes autoritarios del pasado, particularmente en ausencia de mecanismos de justicia transicional (Trejo, Albarracín y Tiscornia, 2018).⁵

Para entender la relación entre democracia y crimen organizado resulta importante, en primer lugar, comprender algunas de las características esenciales de la actividad criminal organizada. Crimen organizado es aquel que involucra a dos o más personas que se reúnen de forma reiterada o permanente para planear, organizar o llevar a cabo actos delictivos (Gandhirajan, 2003), que al menos en parte buscan obtener beneficios económicos;⁶ y que utilizan la fuerza o la amenaza de hacerlo (Hagan, 2010) para asegurar el cumplimiento de los acuerdos y las condiciones que ellos mismos imponen (Paoli, 2010), defenderse de las autoridades estatales y organizaciones rivales o para disciplinar a sus propios miembros (Bailey y Godson, 2000).

Debido a su naturaleza ilegal e informal, el crimen organizado depende de redes de protección estatal cuya finalidad es que “los funcionarios públicos se abstengan de hacer cumplir la ley o bien, la hagan cumplir de forma selectiva en contra de organizaciones criminales rivales, a cambio de una porción de las ganancias que generan” (Snyder y Durán-Martínez, 2009: 254). Lo que dicta el uso de la violencia por parte de los grupos criminales es en gran medida la estabilidad de las redes de protección: los mercados criminales no son inherentemente violentos, sino que la violencia en ellos depende de que las autoridades y las organizaciones criminales logren tejer redes de protección o no.

COMPETENCIA ELECTORAL Y VIOLENCIA CRIMINAL EN MÉXICO

Ante la dependencia que el crimen organizado tiene de las redes de protección estatal, la pregunta que subyace es, ¿qué produce el rompimiento o inestabilidad de dichas redes y la eventual explosión de la violencia? Una posible explicación concierne a las dinámicas y procesos de democratización electoral, medidos ampliamente por distintos mecanismos: incrementos en la competencia electoral —ya sea

⁵ La justicia transicional se refiere a un diseño institucional que se instaura provisionalmente durante periodos de transición democrática. La finalidad de la justicia transicional es la de enfrentar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante regímenes autoritarios, totalitarios, periodos de inestabilidad política o guerra civil. Si bien la justicia transicional puede adoptar distintos mecanismos —como comisiones de la verdad, amnistías parciales o totales, tribunales especializados, monumentos dedicados a las víctimas, etc.— los más efectivos para reducir futuras violaciones a los derechos humanos parecen ser los juicios a los principales responsables de dichas violaciones que terminan con veredictos de culpabilidad en combinación con amnistías parciales a los perpetradores menos notables (Dancy *et al.*, 2013).

⁶ Evidencia de otros países sugiere que los miembros del crimen organizado, además de las motivaciones económicas, pueden estar movidos por el ambiente individual y la cultura. Los criminales organizados no son todos individuos racionales que persiguen exclusivamente beneficios materiales (Arsovska, 2015).

operacionalizada por el número efectivo de partidos (Dube *et al.*, 2013; Osorio, 2013a),⁷ o por los márgenes de victoria de 5 por ciento (Dell, 2015).⁸

De acuerdo con Dube *et al.* (2013) el incremento en el número efectivo de partidos durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se tradujo en mayores niveles de violencia porque aumentó los incentivos de los funcionarios para mejorar la aplicación de la ley en contra de la delincuencia, ya que tal ejercicio genera apoyo electoral. De igual forma, para Osorio (2013a: 25) “en contextos donde las autoridades gubernamentales coexisten con poderosas organizaciones criminales, el incremento en la competencia electoral socava los acuerdos previos entre políticos y criminales y motiva a las autoridades para combatir al crimen organizado en un esfuerzo por ganar el apoyo ciudadano”.

Este argumento resulta débil por tres motivos. Primero, porque cuando la inseguridad aumenta en distintas regiones de un país y no solo en una región determinada, como es el caso del periodo que analizan sus autores, el tema se puede mediatizar nacionalmente y, en consecuencia, los alcaldes pueden dejar de ser responsabilizados por la inseguridad y ser el presidente quien sea visto como el responsable de la estrategia nacional de prevención del crimen (Romero *et al.*, 2016), de tal forma que los incentivos electorales de los alcaldes para combatir el crimen organizado pueden disminuir sustancialmente.

Segundo, porque los incentivos electorales para perseguir a las organizaciones delictivas con el fin de contener la violencia pueden ser llamativos para los políticos, siempre y cuando dicha persecución efectivamente implique una disminución de los indicadores de violencia y brinde seguridad a los ciudadanos. Pero, dado que el combate frontal al crimen organizado aumenta la violencia, parece poco probable que la competencia electoral motive a los funcionarios para perseguir a las bandas de criminales organizados mediante su combate frontal. Ante un incremento en los indicadores de violencia y con un deficiente sistema de impartición de justicia, lo que se esperaría es que los funcionarios públicos trataran de mantener las redes de protección con el fin de contener la violencia criminal y así obtener apoyos electorales,⁹ sobre todo cuando los niveles de democracia son bajos.

⁷ El número efectivo de partidos, que depende del número de partidos o candidatos en las boletas y de la proporción de votos que recibe cada uno, sirve para clasificar los sistemas de partidos como competitivos o no.

⁸ Los márgenes de victoria, que se refieren a la diferencia entre los votos emitidos a favor del candidato que resulta electo y el candidato que resulta en segundo lugar, sirven, entre otras cosas, para calificar en qué medida las elecciones se pueden definir como competitivas.

⁹ Solo por poner un ejemplo, Parametría —una de las empresas mexicanas más grandes y reconocidas en el área de investigación en temas de opinión pública y análisis de resultados electorales— condujo semestralmente una encuesta en vivienda con representatividad nacional sobre amnistía y narcotráfico entre septiembre de 2008 y diciembre de 2017. En diciembre de 2017, 57 por ciento de los encuestados dijo preferir que “no haya violencia en el país aunque exista algo de narcotráfico”, frente a 23 por ciento

Tercero, porque hay enormes incentivos de supervivencia para que los alcaldes cedan a la creación de redes de protección en lugar de perseguir a los delincuentes organizados. Una de las características de la violencia criminal en el México contemporáneo es el incremento en los asesinatos selectivos, particularmente en contra de autoridades municipales.¹⁰ Ante un escenario como este, parece probable que los alcaldes prefieran mantener o crear nuevas redes de protección que confrontar al crimen organizado, sabiendo que así disminuyen los niveles de violencia en general y las amenazas en su contra.

Al operacionalizar la competencia electoral mediante los márgenes de victoria de 5 por ciento,¹¹ Melissa Dell (2015) plantea que el incremento de la violencia durante la primera mitad del gobierno Felipe Calderón (2007-2010) fue mayor en los municipios gobernados por su partido, el Partido Acción Nacional (PAN), que en el resto de municipios.¹² Específicamente, su principal variable explicativa son las elecciones municipales reñidas en las que el PAN ganó o llegó en segundo lugar por una diferencia de 5 por ciento. Dell señala que la probabilidad de que ocurriera un homicidio relacionado con el narcotráfico en los municipios más reñidos fue mayor después de que un alcalde del PAN asumiera el cargo, que después de que lo hiciera un alcalde perteneciente a otro partido. El mecanismo causal detrás de este argumento son las luchas iniciadas por los alcaldes panistas que debilitan al grupo de traficantes que controla el territorio, lo cual crea incentivos para que grupos rivales intenten arrebatarles violentamente el control de dicho territorio o generan disputas dentro de la misma organización criminal.

El argumento de Dell resulta problemático porque si se amplía el periodo de análisis no necesariamente se obtendrían los mismos resultados. Los pactos se rompen con la alternancia política, pero ¿por qué las nuevas autoridades panistas no generarían nuevos pactos? El problema con este argumento sobre la competencia es que difícilmente se pueden encontrar razones por las cuales los políticos de un partido político determinado no generarían nuevas redes de protección. Dicho de otra manera, este argumento implica que hay uno o algunos partidos políticos que son impolutos a diferencia de los otros.

que dijo preferir que “se combata al narcotráfico, aunque se genere violencia en el país”. La preferencia mayoritaria por la primera afirmación se mantuvo desde diciembre de 2009 (Parametría, 2018).

¹⁰ Entre 2004 y 2017 fueron asesinados 150 alcaldes, ex alcaldes y candidatos a alcalde (Calderón 2018).

¹¹ Melissa Dell operacionaliza la competencia electoral a través de los márgenes de victoria de 5 por ciento que involucran al Partido Acción Nacional como estrategia empírica para aislar la posibilidad de una variación exógena en la política hacia el narcotráfico, motivada por el hecho de que el ex presidente Felipe Calderón —miembro del PAN— encabezó la guerra contra el narcotráfico.

¹² En México, los presidentes toman posesión el 1 de diciembre. Por eso, aunque Felipe Calderón empezó a gobernar el 1 de diciembre de 2006, Melissa Dell considera el periodo que va de 2007 a 2010 como la primera mitad de su mandato.

En general, estos estudios muestran que el proceso de transición hacia la democracia en México —definida a partir de sus características más básicas, es decir, voto secreto, sufragio adulto universal, elecciones regulares, competencia partidista y libertad de asociación (O'Donnell y Schmitter 1986)— pudo haber traído como efecto colateral el incremento en la violencia del crimen organizado al alterar las redes de protección que generó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante el régimen de partido hegemónico. A pesar de ello, la evidencia sobre cuál de las mediciones de competencia electoral es una variable que efectivamente afecta los niveles de violencia criminal en México es mixta, más aún cuando se analiza el periodo más reciente y de confrontación abierta y clara por parte del Estado contra el crimen organizado.

Una hipótesis que la literatura especializada ha dejado de lado es la de la alternancia municipal como causa del incremento de los niveles de violencia criminal.¹³ Con la alternancia de un cargo ejecutivo en México, es común que los funcionarios de más alto rango de las policías —tanto federales como estatales y municipales— sean removidos, ya que los presidentes, gobernadores y alcaldes nombran a un secretario, director o comandante de seguridad pública como principal mando de la policía (Suárez-DeGaray, 2016; Rivera-Ferman, 2016). Dicho secretario, director o comandante forma parte del gabinete del ejecutivo y su designación es discrecional. De tal forma que el alcalde es el jefe último de las policías municipales (Rivois, 2000). Por eso resulta imprescindible enfocarse en las redes de protección que se generan en los territorios municipales. Aunado al despliegue del ejército y la marina armada para combatir a los grupos de la delincuencia organizada, se siguió una estrategia de decapitación de las mismas, con lo cual, dichas organizaciones se atomizaron y perdieron la capacidad para controlar estados enteros (Guerrero, 2011; Calderón *et al.*, 2015; Ernst, 2019), de forma que el crimen organizado se tornó mucho más local e incrementó su dependencia de la protección de los funcionarios municipales.

ALTERNANCIA MUNICIPAL, REDES DE PROTECCIÓN Y VIOLENCIA CRIMINAL

A diferencia de lo que sucede con los grupos insurgentes en las guerras civiles, la eliminación de un grupo de bandidos organizados no acaba con el crimen organizado sino que ayuda a sus potenciales competidores (Lessing, 2015). Evidencia de los casos mexicano, brasileño y peruano sugiere que en los conflictos armados entre el Estado y organizaciones criminales, la misma estrategia puede tener consecuencias muy distintas a las que tendría en una guerra civil. La remoción de los líderes de las

¹³ El hecho de que un cargo de elección popular deje de ser ocupado por una persona que pertenece a una fuerza política determinada para ser ocupada por otra que pertenece a una fuerza política distinta también es un indicador de la competencia electoral, porque la alternancia solo es una posibilidad en un régimen democrático, pero no una condición necesaria.

organizaciones criminales parece ocasionar la separación o deserción de fracciones o células de tamaño variable que antes formaban parte de las organizaciones decapitadas (Guerrero, 2011; Calderón *et al.*, 2015; Atuesta y Ponce, 2017). Los miembros de rangos inferiores de las organizaciones decapitadas pueden iniciar luchas entre ellos para ocupar el vacío de poder o bien, pueden ser atacados por miembros de otras organizaciones que buscan aprovechar dicho vacío de poder para hacerse con la fracción del mercado que controla la organización decapitada.

Al mismo tiempo, la militarización de la seguridad pública para confrontar a las organizaciones criminales hace que estas necesiten más recursos económicos para financiar el incremento de su actividad armada, que es consecuencia misma del desafío planteado por el Estado. Para hacer frente al desafío estatal, a los conflictos internos y a los ataques de organizaciones rivales, las organizaciones criminales pueden mutar hacia otras actividades ilícitas de carácter local, como el secuestro, la distribución de mercancías ilícitas en los mercados locales o la extorsión (Astorga y Shirk, 2010; Calderón *et al.*, 2015; Hope, citado por Montalvo, 2015; Valdés, 2017; Ernst, 2019). Precisamente eso fue lo que sucedió en México.

Sabemos, por ejemplo, que la decapitación de las organizaciones criminales mexicanas que se dedicaban al tráfico de drogas hacia Estados Unidos durante los años ochenta, promovió la aparición de mercados locales de sustancias psicoactivas en la frontera norte del país (Grillo, 2012, citado por Ospina, 2017). Los líderes de las células que se escindieron de las grandes organizaciones de los años ochenta tras la remoción de sus líderes, “no solo encontraron una forma novedosa de conseguir dinero rápido, promoviendo el crecimiento de un mercado interno, sino que generaron un nuevo mecanismo de control territorial que convertía al barrio en el territorio clave de control; este fenómeno se ha documentado en Tijuana y Ciudad Juárez” (Ospina, 2017).

Antes de 2006, los grupos del crimen organizado peleaban sobre todo para controlar las rutas de trasiego de sustancias psicoactivas (Astorga, 2004; Trejo y Ley, 2017). A partir de 2006, cuando el entonces presidente Felipe Calderón declaró una guerra contra la delincuencia organizada, militarizó la seguridad pública e intensificó la estrategia de remoción de los líderes de las bandas criminales que se había seguido desde los años ochenta (Valdés, 2013), las organizaciones delictivas se fragmentaron y los criminales organizados recurrieron a la violencia para intentar controlar los gobiernos locales, las poblaciones y los territorios subnacionales con la intención de establecer regímenes subnacionales de gobernanza criminal, sobre todo en las regiones donde las luchas por el territorio eran más intensas (Ley *et al.*, 2019).¹⁴

¹⁴ Siguiendo a Arias (2017), la noción de gobernanza criminal se refiere a aquellos escenarios en los que los grupos del crimen organizado desarrollan *de facto* un monopolio de la violencia en regiones subnacionales, controlan la designación de funcionarios relevantes en los gobiernos municipales, definen las reglas económicas y sociales, y establecen controles informales sobre el territorio en el que operan.

En un escenario como este, en el que los grupos del crimen organizado se encuentran fragmentados y buscan controlar los territorios subnacionales en los que operan, necesitan particularmente de las redes de protección municipales por dos motivos. Primero, porque los cuerpos policiacos de los municipios pueden ayudarlos a controlar el acceso y monitorear el interior de los puntos donde distribuyen mercancías y ofrecen servicios ilícitos; así como proporcionar rutas de escape en caso de ser descubiertos o perseguidos por otros cuerpos de seguridad (Arias, 2017). Segundo, porque los alcaldes y los burócratas poseen información privilegiada que puede resultar útil para elegir potenciales víctimas de extorsión y secuestro (Hope, 2015), además de que pueden ofrecer puestos y otorgar licitaciones a los bandidos organizados (Arias, 2017). Los contactos con los cuerpos policiacos y los funcionarios públicos municipales son imprescindibles para que las bandas del crimen organizado puedan controlar los territorios en los que operan y puedan entonces contar con mayor capacidad organizacional y cometer crímenes más sofisticados con un grado mayor de impunidad.¹⁵

Por lo tanto, en los municipios con presencia de múltiples organizaciones rivales que buscan controlar la misma fracción del mercado clandestino, ahí donde no se han consolidado regímenes de gobernanza criminal, la alternancia de los partidos en el poder municipal puede perturbar la estabilidad de las redes de protección. La llegada al poder de un partido político distinto al que gobernaba el municipio, puede suponer el ascenso de un grupo de criminales distinto del que controlaba determinada fracción del mercado clandestino. Esto puede generar nuevas olas de violencia en el mediano y largo plazos por dos motivos.

Primero, el grupo criminal aliado al nuevo grupo político en el poder municipal puede aprovechar el fortalecimiento de su posición para eliminar a sus rivales; de forma que se pueden generar luchas entre las organizaciones criminales. Segundo, tras la pérdida de sus conexiones con las autoridades municipales, la organización criminal aliada del alcalde saliente puede dividirse, de forma que se pueden producir luchas al interior de la organización. La rotación de los partidos políticos en el poder municipal puede romper las alianzas entre criminales y autoridades. Por el contrario, cuando el mismo partido permanece en el poder, es decir, cuando solo cambia el presidente municipal, las redes de protección permanecen estables porque los miembros de las bandas de delincuentes organizados que habían obtenido cargos dentro de la administración municipal —de ser el caso— y los funcionarios

¹⁵ Como ejemplo de estas redes que unen a criminales y funcionarios municipales en el México contemporáneo, está el caso abierto de Hugo Estefanía Monroy, ex alcalde del municipio de Cortázar, Guanajuato. Recientemente se filtró una llamada en la que supuestamente Hugo Estefanía conversa con Noel Lara, “El Puma”, supuesto líder del Cártel Santa Rosa de Lima. Durante la conversación se habla de supuestos acuerdos para extorsionar y explotar recursos públicos. Una transcripción íntegra de la conversación se puede leer en: <https://www.am.com.mx/guanajuato/noticias/Supuesta-conversacion-entre-exalcalde-e-integrante-de-cartel-revela-acuerdos-ilicitos-20190312-0017.html>

públicos que formaban parte del gobierno saliente permanecen en su cargo —a excepción del presidente municipal— o bien, porque los recién nombrados entienden lo que se espera de ellos en su puesto.

Dada la complejidad del combate al crimen organizado, la lucha frontal al mismo mediante la persecución de los líderes de las organizaciones criminales no reduce la violencia de manera sustantiva ni inmediata. Los esfuerzos por controlar al crimen organizado son interminables porque la eliminación de un grupo de delinquentes organizados usualmente favorece a sus competidores (Skaperdas, 2001). Las estrategias de remoción de los líderes de las bandas criminales propician su fragmentación y posterior diversificación de sus actividades delictivas, lo cual las vuelve más dependientes del ámbito local para poder hacer frente al desafío que les plantea el Estado. Siguiendo una lógica electoral, las autoridades locales buscan entonces otras maneras de hacer frente al crimen. Una posibilidad es la creación y mantenimiento de redes de protección, con el fin de contener potencialmente la violencia y aumentar sus beneficios electorales, pero sobre todo con el fin de no ser asesinados.

Por esta razón, la hipótesis que plantea este artículo es que, en un periodo de confrontación abierta y clara por parte del Estado en contra de las organizaciones criminales, la violencia criminal se incrementa en el mediano y largo plazos después de un proceso de alternancia municipal. Por lo tanto, los periodos de alternancia de los partidos políticos en el gobierno municipal están asociados con un mayor número de homicidios relacionados con el crimen organizado en ese municipio en el mediano y largo plazos.

En la siguiente sección se presentan la base de datos y la metodología empleadas para analizar el caso mexicano de manera más sistemática, tomando en cuenta explicaciones alternativas.

DATOS Y ANÁLISIS

Para evaluar empíricamente el efecto de los distintos elementos de la competencia electoral, en particular la alternancia municipal, sobre la violencia asociada con las organizaciones criminales en México, se creó una base de datos tipo panel que recolecta información sobre la violencia del crimen organizado en el ámbito local, para 2039¹⁶ municipios del país entre 2006 y 2016. Es decir, en el periodo de mayor violencia criminal. La unidad de análisis es de tipo municipio-año y la técnica de estimación son regresiones de tipo binomial negativo debido a que la variable dependiente es el número de homicidios relacionados con el crimen organizado: datos de conteo cuya varianza y media no son equivalentes (Hilbe, 2007).

¹⁶ Se excluyen las dieciséis delegaciones que conformaban el otrora Distrito Federal, así como 418 municipios del estado de Oaxaca que se rigen por el sistema de usos y costumbres.

Para la estimación de la variable dependiente (la violencia criminal) se generaron tres aproximaciones distintas al número de homicidios relacionados con el crimen organizado, a partir de datos del Sistema Nacional de Información de Salud (Sinais). Primero se calculó el número de asesinatos de hombres entre 15 y 39 años. Lo anterior se debe a que ese es el grupo de la población que más se parece a la variación en el tiempo y el espacio de los homicidios relacionados con el crimen organizado reportados por el gobierno federal en coordinación con distintas fuerzas de seguridad para el periodo 2007-2011 (Calderón *et al.*, 2015).¹⁷ Para contar con controles de robustez de los resultados, también con base en la información de Sinais, se construyeron otras dos aproximaciones de la variable dependiente. Por un lado, se calculó el total de homicidios por arma de fuego, porque se asume que ese es el tipo de homicidios que cometen los criminales organizados y, por otro lado, se calculó el número de homicidios de hombres por arma de fuego, porque se asume que ese es el grupo de la población que más participa en el crimen organizado.

Para la creación de la principal variable independiente, con base en los resultados electorales municipales entre 2006 y 2016, se construyó un indicador binario de alternancia para cada municipio que se actualiza cada tres años dependiendo del calendario electoral de los estados.

Con el fin de evaluar las hipótesis alternativas que otros autores han mencionado sobre los mecanismos mediante los cuales la competencia electoral afecta la violencia criminal se calculó el número efectivo de partidos políticos, usando la fórmula presentada por Laakso y Taagepera (1979) con base en la elección municipal, y se construyó una variable que identifica los municipios donde el partido del presidente ganó por una diferencia de 5 por ciento. Los resultados electorales se extrajeron de los sitios web de los institutos electorales de los estados y en ocasiones se contrastaron o completaron con datos de la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México que publica y actualiza el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed).

En consonancia con la literatura sobre democracia electoral y violencia del crimen organizado, los modelos controlan por factores demográficos, sociales y económicos. En específico, se controla por la razón de hombres y mujeres, el porcentaje juvenil de la población (personas entre 15 y 29 años), el porcentaje de hogares encabezados por mujeres y el grado de marginación, que permite tener una estimación que incluye diversas dimensiones de la marginación de un espacio territorial determinado como desigualdad, estructura productiva, exclusión y desarrollo. Además, en los modelos, el logaritmo natural de la población municipal se utiliza como variable

¹⁷ Este es el único periodo en el que el gobierno federal reportó los homicidios relacionados con el crimen organizado.

de corte (*offset*), para tener un control del tamaño de la población y la posible incidencia de los eventos de violencia que aquí se analizan.

La variable que calcula el número de hogares encabezados por mujeres fue tomada de la base de datos elaborada por Bravo y Maldonado (2012). El grado de marginación municipal se tomó de distintas bases de datos del Consejo Nacional de Población (Conapo). El resto de este grupo de variables se estimó a partir de los censos y conteos de población elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Además, los modelos controlan por violencia aledaña (un conteo de la variable dependiente en los municipios colindantes), para tener un control de la hipótesis de contagio o de vivir en un mal vecindario (Osorio, 2015); por violencia previa (rezago de un año de la variable dependiente), para controlar por la hipótesis del legado de violencia (McDonell, 2020);¹⁸ por presencia del Estado (número de agencias ministeriales del fuero común y del fuero federal), para tener un control de la hipótesis de la violencia como resultado de la ausencia o debilidad estatal (Grayson, 2011; Illades, 2014) y por la remoción de líderes de las organizaciones criminales, para contar con un control de la hipótesis del descabezamiento de las organizaciones criminales como generador de violencia criminal (Calderón *et al.*, 2015).

Para calcular la violencia aledaña se construyó una matriz de contigüidad y posteriormente se calculó una aproximación al total de los homicidios relacionados con el crimen organizado de los municipios colindantes (de primera vecindad) con cada entidad municipal. Para calcular la violencia previa se estimó el rezago (de un año) de la variable dependiente. Como aproximación a la capacidad del Estado se elaboró una variable que calcula el número de agencias ministeriales del fuero común y federal por cada cien mil habitantes por municipio. Finalmente, para construir la variable sobre la remoción de los líderes de las organizaciones criminales se tomaron los datos de la base elaborada por Calderón *et al.* (2015), que reúne la información para el periodo 2006-2012, y para el resto de los años, los datos se extrajeron de los informes de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, replicando la metodología utilizada por Calderón *et al.* (2015).¹⁹

DISCUSIÓN Y RESULTADOS

El cuadro 1 muestra los resultados de las estimaciones realizadas para evaluar la hipótesis propuesta en este trabajo, así como las hipótesis alternativas propuestas en estudios anteriores sobre la relación entre violencia criminal y los procesos de com-

¹⁸ En diversas ocasiones el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha culpado a los gobiernos que lo precedieron por los incrementos en los índices de homicidio durante su gobierno. Véase, por ejemplo, Infoabe (2009).

¹⁹ De los informes de gobierno se extrajo el número de líderes capturados o asesinados por año y el nombre del operativo en el que habían sido aprehendidos o asesinados. Después, con base en una búsqueda en los principales diarios de circulación nacional del país se averiguó el nombre de cada uno de dichos líderes y el municipio en el que había sido detenido o asesinado.

CUADRO 1. Alternancia municipal y violencia del crimen organizado en México, 2006-2016

	Modelo 1 Homicidios de hombres entre 15 y 36 años		Modelo 2 Homicidios por arma de fuego		Modelo 3 Homicidios de hombres por arma de fuego	
	Coefficiente	CTI	Coefficiente	CTI	Coefficiente	CTI
<i>Variables políticas</i>						
Alternancia municipal	0.050 [0.016]**	1.050897	0.047 [0.012]***	1.048499	0.043 [0.012]	1.043774
Número efectivo de partidos	-0.076 [0.013]***	.9269305	0.033 [0.009]***	1.033421	0.025*** [0.009]**	1.024811
Margen de victoria de 5%	0.087 [0.029]**	1.090436	0.004 [0.023]	1.004323	0.020 [0.023]	1.020201
<i>Variables sociales</i>						
Hogares encabezados por mujeres	-0.018 [0.003]***	.9817773	0.038 [0.002]***	1.038414	0.022 [0.002]***	1.022715
Razón de hombres y mujeres			16.355 [1.085]***	1.27e+07		
Población juvenil (15 y 29)			-0.121 [0.006]***	.8862068	-0.131 [0.007]***	.8768952
<i>Variables económicas</i>						
Grado de marginación	0.550 [0.014]***	1.733623	0.419 [0.012]***	1.520693	0.406 [0.012]***	1.500525
<i>Otras explicaciones</i>						
Violencia previa (Lag -1)	0.001 [0.000]***	1.000777	0.000 [0.000]***	1.00045	0.001 [0.000]***	1.000507
Violencia contigua	0.001 [0.000]***	1.000659	0.001 [0.000]***	1.001418	0.002 [0.000]***	1.001671
Proporción agencias ministeriales	0.005 [0.003]	1.005337	-0.021 [0.003]***	.9787913	-0.022 [0.003]***	.9780311
Remoción líderes criminales	0.285 [0.066]***	1.330141	0.097 [0.049]*	1.101616	0.071 [0.050]	1.074006
Constante	-11.560 [0.082]***		-21.677 [0.610]***		-8.530 [0.200]***	
R2	2127.06		4880.59		4428.76	
Observaciones	22321		20249		20259	
BIC	65108.32		78795.110		76467.780	

Fuente: Elaboración propia a partir de una base de datos de distintas fuentes gubernamentales (véase la sección “Datos y análisis” en este artículo). *Notas:* Modelos binomiales negativos de efectos aleatorios con el logaritmo de población como variable de corte. Errores estándar entre corchetes. CTI = Cociente de tasas de incidencia; BIC = Criterios de información bayesiana. * $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

petencia electoral. El modelo 1 presenta los resultados del modelo que utiliza los homicidios de hombres entre 15 y 36 años como aproximación a la violencia producido del crimen organizado, el modelo 2 presenta los resultados del modelo que utiliza los homicidios por arma de fuego como aproximación a la violencia criminal y el Modelo 3 presenta los resultados del modelo que utiliza los homicidios de hombres por arma de fuego como aproximación a la violencia del crimen organizado.

Los resultados entre modelos revelan que, aun controlando por explicaciones alternativas, la alternancia municipal es un predictor de la violencia relacionada con el crimen organizado en el mediano y largo plazos. De acuerdo con el modelo 1, la violencia criminal en los municipios que experimentaron alternancia de los partidos políticos en el poder ejecutivo municipal fue 5 por ciento mayor ($CTI = 1.050$) que en aquellos en los que no hubo alternancia municipal durante el periodo de análisis. Este efecto de la alternancia sobre la violencia criminal es significativo entre modelos. De manera que, en consonancia con la hipótesis que se propone en este estudio, los resultados estadísticos demuestran que los gobiernos de alternancia están asociados con un mayor número de homicidios relacionados con el crimen organizado en el mediano y largo plazos.

Lo anterior puede ser consecuencia de que la estrategia del gobierno federal de remoción de los líderes de las organizaciones criminales que se siguió desde los años ochenta —pero que se utilizó de forma sistemática desde 2006— haya propiciado la fragmentación de las bandas criminales, lo cual, a la vez, pudo haber incrementado la dependencia de las organizaciones criminales en el control de territorios subnacionales por dos motivos. Primero, porque las policías municipales pueden ayudar a los bandidos organizados a monitorear quién entra y quién sale de los sitios en los que operan y ayudarlos a escapar si es que otros cuerpos de las fuerzas de seguridad del Estado deciden perseguirlos o entorpecer sus operaciones. Segundo, porque los funcionarios públicos de los municipios pueden decirles quién es una potencial víctima de secuestro o extorsión y porque les pueden dar puestos y licitaciones (Arias 2017). Todo esto resulta trascendental en un contexto de confrontación directa entre el Estado y el crimen organizado porque el desafío por parte del Estado aumenta la necesidad de financiamiento por parte del crimen organizado.²⁰

Los resultados sobre el efecto de la alternancia municipal podrían generar, sin embargo, preocupación sobre un potencial problema de endogeneidad, porque los

²⁰ En un estudio sobre elecciones y violencia del crimen organizado en México, Ponce *et al.* (2019) concluyen no haber encontrado evidencia que sugiera que la alternancia municipal sea relevante para explicar las fluctuaciones de la violencia en el corto plazo. La diferencia con los resultados de este estudio se puede deber a dos motivos: *a*) aquí se analiza un periodo más amplio y reciente que abarca los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto y no solo el del primero, y *b*) aquí se analiza el efecto de la alternancia en el mediano y largo plazos y no en el corto plazo (“inmediatamente después del día de la elección”).

CUADRO 2. Porcentaje de casos de alternancia municipal por niveles de violencia

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Homicidios por cada cien mil habitantes	0	(.07-4.99)	(5-9.99)	(10-14.99)	(15-19.99)	(más de 20)
Total de observaciones	13 260	2 982	2 442	1 246	688	1 817
Observaciones con alternancia	7 571	1 597	1 379	705	367	966
Porcentaje	57.1	53.6	56.5	56.6	53.3	53.2

Fuente: Elaboración propia a partir de una base de datos de distintas fuentes gubernamentales (véase la sección “Datos y análisis” en este artículo).

niveles de violencia en un municipio dado podrían ser una variable que condujera a los electores a votar por un partido de oposición como castigo al alcalde en turno por los elevados niveles de violencia, induciendo así alternancia en el poder municipal. El cuadro 2 muestra que el porcentaje de observaciones en las que hubo alternancia se mantiene constante entre distintos niveles de violencia criminal.²¹ Esto se puede deber a que el electorado, al no ser sofisticado, no tiene claro que pueda sujetar a sus gobernantes desde el punto de vista de la rendición de cuentas. Pérez (2015), por ejemplo, encuentra que el principal predictor del voto en América Latina es la percepción de inseguridad, que no necesariamente está relacionada con los niveles de inseguridad y la victimización. En palabras de Pérez (2015: 342) “las víctimas del crimen no necesariamente son más propensas a votar por la oposición”. Aunque también puede deberse a que, ante la mediatización nacional del problema, los electores atribuyan la responsabilidad por el incremento de la violencia criminal al ejecutivo federal de forma exclusiva (Romero *et al.*, 2016) o bien, a que los electores, al atribuir la responsabilidad por el incremento de la violencia criminal al presidente, solo castiguen con su voto a los alcaldes o candidatos a alcalde que pertenecen a su partido (Ley, 2017).

Los resultados entre modelos también sugieren que el número efectivo de partidos resulta ser un predictor de la violencia relacionada con el crimen organizado, sin embargo, no queda claro cuál es el papel que esta variable desempeña debido a que su signo entre modelos es cambiante. Por lo tanto, no está claro si el número efectivo de partidos aumenta o disminuye la violencia del crimen organizado. Aunque el signo positivo del número efectivo de partidos en los modelos 2 y 3 puede sugerir que, efectivamente, la competencia electoral incrementa la violencia del

²¹ Los niveles de violencia se elaboraron con base en la tasa de homicidios relacionados con el crimen organizado por cada cien mil habitantes en los municipios mexicanos entre 2006 y 2016, en rangos de cinco asesinatos por cada cien mil habitantes al año.

crimen organizado, como Dube *et al.* (2013) y Osorio (2013a) proponen, la disminución del número efectivo de partidos sobre la violencia del crimen organizado puede sugerir un problema de endogeneidad, de manera que en realidad sea la violencia del crimen organizado la que disminuye la proporción de votos que recibe cada partido. Esto es consistente con los resultados de Aldo Ponce (2016, 2018). En su estudio sobre violencia y competitividad electoral en el ámbito local, Ponce (2016: 63) concluye que “mayor violencia lleva a mayor concentración del voto dado un número de alternativas a nivel municipal”. De acuerdo con Ponce (2016), la disminución en la competitividad electoral se debe a una alteración tanto de la oferta como de la demanda electoral que es producto de la violencia de las organizaciones especializadas en el trasiego, producción y almacenamiento de psicoactivos. Asimismo, de acuerdo con Ponce (2018) los asesinatos de políticos y las amenazas dirigidas a políticos por parte del crimen organizado ponen en peligro la competencia política en las municipalidades mexicanas al reducir el número de candidatos. Sin embargo, puesto que el signo no es estable entre modelos, lo que sugieren los resultados de este estudio al respecto es que la evidencia resulta ser mixta y por lo tanto este es un posible campo de investigación para el futuro.

Que el partido del presidente gane la elección municipal por un margen de 5 por ciento o menor, por otro lado, no resulta ser una variable significativa entre modelos. Aunque Melissa Dell (2015) realiza un análisis de discontinuidad para probar su argumento y en este estudio, por el contrario, se estimaron regresiones de tipo binomial negativo, los resultados de los modelos que se presentan aquí son útiles para cuestionar su hipótesis. Los resultados de este análisis sugieren que, si se considera el periodo más amplio de militarización de la seguridad pública y de lucha frontal entre el gobierno y las organizaciones del crimen organizado y no solo la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón, es posible descartar la hipótesis del incremento en los niveles de violencia criminal en los municipios mexicanos como consecuencia de las luchas iniciadas por los alcaldes panistas.

Los resultados entre modelos no son consistentes con los hallazgos de Calderón *et al.* (2015), debido a que la variable sobre la remoción de los líderes de las organizaciones delictivas no resulta ser significativa en el modelo 3, lo cual se puede deber a que aquí se analiza un periodo mucho más amplio y a que, como señalan Atuesta y Ponce (2017), la relación entre aplicación de la ley y violencia es compleja y no solo la remoción de los líderes de las organizaciones criminales puede producir un incremento en los niveles de violencia criminal, sino que el asesinato o arresto de cualquier miembro de un grupo criminal puede generar fragmentación interna de las organizaciones criminales y luchas entre las organizaciones criminales. Asimismo, es importante señalar que, en los municipios con un grado de marginación más elevado, la violencia criminal fue mayor que en los municipios con menor grado de marginación, por lo que las variables económicas parecen ser un importante predic-

tor de la violencia criminal. Por último, si bien otras variables de control sobre capacidad del Estado y de difusión espacial son estadísticamente significativas, sus efectos no son sustantivos.


CONCLUSIONES

En este artículo se ha examinado cuidadosamente el efecto de las manifestaciones de la competencia electoral en los niveles de violencia del crimen organizado en el México contemporáneo. El quiebre de las redes de protección que se pueden ofrecer desde el poder de los municipios parece ser un predictor importantes del estallido de la violencia criminal en el mediano y largo plazos en el periodo más reciente de militarización de la seguridad pública y de confrontación por parte del Estado contra las organizaciones del crimen organizado.

Este análisis, sin embargo, no propone que la permanencia de funcionarios públicos en sus cargos durante largos periodos sea la manera idónea de enfrentar la violencia relacionada con el crimen organizado, mucho menos de erradicarla. Lo que este artículo sí sugiere es que la variación en los niveles de violencia criminal en un contexto de confrontación directa por parte del Estado en contra del crimen organizado y en el que el crimen organizado se entrelaza con el poder gubernamental de los municipios se puede explicar en buena medida por la inestabilidad que genera la alternancia municipal en torno a las redes de protección. Este análisis propone que la alternancia de los partidos en el poder municipal desestabiliza las redes de protección locales y en consecuencia incrementa la violencia criminal porque la llegada al poder municipal de un grupo político distinto puede significar al mismo tiempo la llegada de un grupo criminal distinto; lo cual puede producir luchas entre organizaciones criminales y al interior de estas.

Este trabajo aporta evidencia sobre el creciente interés de las organizaciones criminales en el control de los territorios municipales después de que el Estado plantea un desafío militar a dichas organizaciones. Los hallazgos aportan elementos para comprender la variación en los niveles de violencia relacionada con los mercados ilícitos dentro de las fronteras mexicanas en el periodo más reciente y de mayor recrudecimiento de dicha violencia. Asimismo, este estudio aporta elementos para comprender las dinámicas de las redes de protección que unen a los criminales con los funcionarios públicos y, en particular, con las policías locales.

Los resultados contribuyen con el debate en torno a los efectos de la democratización sobre la violencia relacionada con los mercados ilícitos y ayudan a entender cómo y bajo cuáles condiciones la competencia electoral aumenta o disminuye la violencia criminal. Además, los hallazgos permiten plantear políticas públicas sustentadas en evidencia empírica para corregir el problema de la violencia del crimen organizado en México. Por un lado, los resultados advierten que el papel de las policías locales resulta de suma importancia para explicar la variación en los niveles de

violencia criminal en el país. Aunque este texto no aborda las características específicas que hacen que las policías locales generen vínculos con las organizaciones criminales, parece bastante improbable que el fenómeno pueda corregirse sin policías confiables, profesionales, que sepan investigar y sobre todo que rindan cuentas. Por otro lado, dado que la alternancia municipal incrementa la violencia criminal en el mediano y largo plazos, la profesionalización de la administración pública local para que se pueda dar continuidad a programas integrales de prevención de la violencia que trasciendan a los presidentes municipales parece ser otro aspecto importante a reformar para corregir el problema que aquí se analiza; aunque estos son temas que trascienden los límites de este texto y que permanecen como un posible campo de investigación para el futuro. Finalmente, los resultados pueden utilizarse para llevar a cabo investigaciones futuras que permitan comprender la alteración o el rompimiento de las redes de protección en contextos de lucha frontal por parte del Estado en contra de organizaciones criminales en otros países. 

REFERENCIAS

- Arias, Enrique Desmond (2017), *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Arsovska, Jana (2015), *Decoding Albanian Organized Crime: Culture, Politics, and Globalization*, Oakland, University of California Press.
- Arvate, Paulo (2013), “Electoral Competition and Local Government Responsiveness in Brazil”, *World Development*, 43, pp. 67-83.
- Astorga, Luis (2004), “Mexico: Drugs and Politics”, en Menno Vellinga (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 323-341.
- Astorga, Luis y David A. Shirk (2010), “Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context”, documento de trabajo 10-01, USMEX, pp. 1-47.
- Atuesta, Laura y Aldo Ponce (2017), “Meet the Narco: Increased Competition among Criminal Organizations and the Explosion of Violence in Mexico”, *Global Crime*, 18(4), pp. 375-402.
- Bailey, John y Roy Godson (eds.) (2000), *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bravo, Regidor y Gerardo Maldonado (2012), “Las balas y los votos: ¿Qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones?”, en José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, pp. 309-335.
- Calderón, Gabriela, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni (2015), “The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico”, *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), pp. 1455-1485.
- Calderón, Laura (2018), “An Analysis of Mayoral Assassinations in Mexico, 2000-17”, *Justice in Mexico*, 15(1), pp. 1-42.
- Dancy, Geoff, Bridget Marchesi, Tricia Olsen, Leight Payne, Andrew Reiter y Kathryn Sikkink (2013), “Stopping State Agents of Violence or Promoting Political Compromi-

- se? The Powerful Role of Transitional Justice Mechanisms”, presentado en la conferencia anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago, pp. 1-38.
- Dell, Melissa (2015), “Trafficking Networks and the Mexican Drug War”, *The American Economic Review*, 105(6), pp. 1738-1779.
- Dube, Arindrajit, Oeindril Dube y Omar García-Ponce (2013), “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, *The American Political Science Review*, 107(3), pp. 397-417.
- Elton, Óscar y José Merino (2017), “10 años después: ¿Qué municipios explican los cambios en violencia nacional?”, *Nexos*, 14 de junio, disponible en: <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=124> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].
- Ernst, Falko (2019), “Mexico’s Hydra-headed Crime War”, *Crisis Group*, 3 de junio, disponible en: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/mexicos-hydra-headed-crime-war> [fecha de consulta: 4 de junio de 2019].
- Gandhirajan, C.K (2003), *Organized Crime*, Nueva Delhi, APH Publishing Corporation.
- Grayson, George (2011), *Mexico: Narco-violence and a Failed State?* Nueva York, Transaction Publishers.
- Guerrero, Eduardo (2011), “La raíz de la violencia”, *Nexos*, 1 de junio, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14318> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].
- Hagan, Frank (2010), “The Organized Crime Continuum”, en Federico Varese (ed.), *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*, Nueva York, Routledge.
- Hilbe, Joseph (2007), *Negative Binomial Regression*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hope, Alejandro (2015), “De narcos a mafiosos, del tráfico de drogas al saqueo ciudadano”, *Animal Político*, 23 de octubre, disponible en: <https://narcodata.animalpolitico.com/de-la-droga-a-la-extorsion/> [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].
- Illades, Carlos (2014), “Guerrero: La violencia circular”, *Nexos*, 1 de noviembre, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=23092> [fecha de consulta: 1 de noviembre de 2014].
- Infoabe (2019), “AMLO culpa a los gobiernos anteriores de los casi 1900 asesinatos registrados al día”, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/04/21/la-violencia-aumenta-mientras-amlo-culpa-a-los-gobiernos-anteriores-de-los-casi-100-asesinatos-registrados-al-dia/> [fecha de consulta: 21 de abril de 2019].
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979), “The Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 3-27.
- Lessing, Benjamin (2015), “Logics of Violence in Criminal War”, *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), pp. 1486-1516.
- Ley, Sandra (2017), “Electoral Accountability in the Midst of Criminal Violence: Evidence from Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 59(1), pp. 3-27.
- Ley, Sandra, Shannan Mattiace y Guillermo Trejo (2019), “Indigenous Resistance to Criminal Governance: Why Regional Ethnic Autonomy Institutions Protect Communities from Narco Rule in Mexico”, *Latin American Research Review*, 54(1), pp. 181-200.
- McDonell, Patrick (2020), “In Mexico’s Guerrero State, Slaughter of Band Members Reflects Legacy of Violence”, 23 de febrero, *Los Angeles Times*, disponible en: <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-02-23/mexico-guerrero-chilapa-band-killed> [fecha de consulta: 23 de febrero de 2020].
- Montalvo, Tania (2015), “Siete presidentes, pocos resultados: 40 años de expansión del crimen organizado”, *Animal Político*, 23 de octubre, disponible en: <http://narcodata.ani>

- malpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/ [fecha de consulta: 23 de octubre de 2015].
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2013), *Global Study on Homicide*, Viena: UNODC, disponible en: https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].
- Neumayer, Eric (2003), “Good Policy Can Lower Violent Crime: Evidence from a Cross-National Panel of Homicide Rates, 1980-97”, *Journal of Peace Research*, 40(6), pp. 619-640.
- Nye, John y Olga Vasilyeva (2013), “Does Political Competition Matter for Public Goods Provision? Evidence from Russian Regions”, documento de trabajo, George Mason University y NRU-Higher School of Economics, disponible en: https://extranet.sioe.org/uploads/isnie2013/vasilyeva_nye.pdf [fecha de consulta: 26 de febrero de 2019].
- O’Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- O’Neil, Shannon (2009), “The Real War in Mexico. How Democracy Can Defeat Drug Cartels”, *Foreign Affairs*, 88(4), pp. 63-77.
- Osorio, Javier (2013a) “Democratization and Drug Violence in Mexico”, documento de trabajo, University of Notre Dame.
- Osorio, Javier (2013b), “Hobbes on Drugs: Understanding Drug Violence in Mexico”, tesis doctoral, Universidad de Notre Dame.
- Osorio, Javier (2015), “The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamics of the Mexican War on Drugs”, *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), pp. 1403-1432.
- Ospina, Angélica (2017), “Territorios bajo control del crimen: El impacto de la guerra contra las drogas más allá de los homicidios”, *Nexos*, 23 de noviembre, disponible en: <https://economia.nexos.com.mx/?tag=narcomenudeo> [fecha de consulta: 21 de marzo de 2019].
- Paoli, Letizia (2010), “The Paradoxes of Organized Crime”, en Federico Varese (ed.), *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*, Nueva York, Routledge.
- Parametría (2018), *Opiniones divididas sobre amnistía a narcotraficantes*, disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5018 [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].
- Pérez, Orlando (2015), “The Impact of Crime on Voter Choice in Latin America”, en Ryan Carlin, Matthew Singer y Elizabeth Zechmeister (eds.), *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Context*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Piccone, Ted (2017), “Democracy and Violent Crime”, Democracy and Security. Dialogue Policy Brief Series, The Brookings Institution, disponible en: <https://www.brookings.edu/research/democracy-and-violent-crime-2/> [fecha de consulta: 15 de mayo de 2019].
- Ponce, Aldo (2016), “Cárteles de droga, violencia y competitividad electoral a nivel local: Evidencia del caso mexicano”, *Latin American Research Review*, 51(4), pp. 62-85.
- Ponce, Aldo (2018), “Violence and Electoral Competition: Criminal Organizations and Municipal Candidates in Mexico”, *Trends in Organized Crime*, 16(3), pp. 1-24.
- Ponce, Aldo, Rodrigo Velázquez López-Velarde y Jaime Sáinz Santamaría (2019), “Do Local Elections Increase Violence? Electoral Cycles and Organized Crime in Mexico”, *Trends in Organized Crime*, DOI: <https://doi.org/10.1007/s12117-019-09373-8>.
- Rivelois, Jean (2000), “Alternativa estructural y alternancia política: La integración de los

- márgenes en el Estado clientelista”, en Aziz Nassif y Alba Vega (eds.), *Desarrollo y política en la frontera norte*, Ciudad de México, CIESAS, pp. 131-281.
- Rivera-Ferman, Jesús (2016), “Las instituciones de la policía municipal en México: Obstáculos y oportunidades para la seguridad pública”, tesis de maestría, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- Romero, Vidal, Beatriz Magaloni y Alberto Díaz-Cayeros (2016), “Presidential Approval and Public Security in Mexico’s War on Crime”, *Latin American Politics*, 58(2), pp. 100-123.
- Skaperdas, Stergios (2001), “The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not”, *Economics of Governance*, 2(3), pp. 173-202.
- Snyder, Richard y Angélica Durán-Martínez (2009), “Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-sponsored Protection Rackets”, *Crime, Law, and Social Change*, 52(3), pp. 253-273.
- Suárez-DeGaray, María (2016), *Las policías: Una averiguación antropológica*, Guadalajara, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- Trejo, Guillermo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia (2018), “Braking State Impunity in Post-Authoritarian Regimes, Why Transitional Justice Processes Deter Criminal Violence in New Democracies”, *Journal of Peace Research*, 55(6), pp. 787-809.
- Trejo, Guillermo y Sandra Ley (2017), “Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Sub-national Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence”, *Comparative Political Studies*, 5(7), pp. 900-937.
- Valdés, Guillermo (2013), *Historia del narcotráfico en México*, Ciudad de México, Aguilar.
- Valdés, Guillermo (2017), “La senda del crimen”, *Nexos*, 1 de enero, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=30864> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].
- Williams, Phil (2012), “The Terrorism Debate Over Mexican Drug Trafficking Violence”, *Terrorism and Political Violence*, 24(2), pp. 259-278.

Bienestar, fiscalidad y opinión pública: Una ciudadanía insatisfecha

El caso de México

María Goenaga Ruiz de Zuazu y Patricia Gutiérrez Moreno*

RESUMEN: El bienestar de los mexicanos ha mejorado gradualmente en los últimos cinco años, pero las desigualdades siguen siendo altas y muchas familias permanecen en la pobreza, a pesar de las recientes propuestas de reforma en torno al Estado de bienestar mexicano. Analizamos, con base en tres modelos teóricos, la opinión pública fiscal de los mexicanos para conocer el nivel de legitimación social de su sistema fiscal. Nuestros análisis demuestran una alta resistencia hacia sus responsabilidades tributarias y con respecto a la oferta pública de servicios públicos, la no asimilación de las normas fiscales y un pacto fiscal que no cumple las características esperadas juegan un papel importante.

Palabras clave: opinión pública, Estado de bienestar, fiscalidad, reforma fiscal, México.

*Well-Being, Taxation and Public Opinion.
An Unsatisfied Citizenship: The Case of Mexico*

ABSTRACT: The well-being of Mexicans has gradually improved over the past five years, but inequalities remain high and many families remain in poverty, despite recent reform proposals around the Mexican welfare state. We analyze, based on three theoretical models, the tax public opinion of Mexicans to know the level of social legitimation of their tax system. Our analyses demonstrate a high resistance to their tax responsibilities and with regard to the public supply of public services, non-assimilation of tax rules and a tax deal that does not meet the expected characteristics play an important role.

Keywords: public opinion, welfare state, taxation, tax reform, Mexico.

***María Goenaga Ruiz de Zuazu** es profesora de Sociología y Opinión Pública del Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid. Av. de Séneca 2, Ciudad Universitaria, 28040, Madrid, España. Tel: 91 452 0400. Correo-e: mgoenaga@ucm.es. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-2276-770X>. **Patricia Gutiérrez Moreno** es profesora investigadora adscrita al Departamento de Impuestos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Periférico Norte 799, Núcleo Universitario, Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México. Tel: 33377033 00. Correo-e: patygtz80@gmail.com. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-7868-8800>.

Artículo recibido el 27 de diciembre de 2019 y aceptado para su publicación el 7 de noviembre de 2020.

INTRODUCCIÓN

América Latina no es la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual (Prodecon, 2013: 18) debido a su distribución del ingreso (Sanguinetti *et al.*, 2012: 38) y aunque el bienestar de sus ciudadanos ha mejorado gradualmente en los últimos cinco años gracias a las reformas fiscales implementadas,¹ las desigualdades entre los mexicanos siguen siendo altas y muchas familias permanecen en la pobreza (OCDE, 2017: 2-3).

La literatura demuestra (Barba, 2016; Filgueira, 2005; Martínez, 2008) cómo no podemos hablar de un único modelo de régimen de bienestar en toda la región latinoamericana sino de tres: universalistas (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay), excluyentes (América Central y países andinos) y duales (México, Brasil, Colombia y Venezuela). Los regímenes duales como el mexicano concentran su protección en áreas urbanas, privilegian a grupos de ingresos medios (Barba, 2016: 90) y están acompañados de procesos de desafiliación² (Castel, 2010: 305). No cabe duda de que, bien diseñada, la política fiscal es la herramienta capaz de mejorar la desigualdad social y disminuir la pobreza hacia el universalismo deseado por cualquier régimen de bienestar como el mexicano. De hecho, como apunta Oxfam (2014: 4), tanto la estructura de los ingresos (cómo se financian las políticas públicas y quiénes contribuyen a esta financiación) como la distribución del gasto público (a quiénes favorecen estas políticas públicas y con qué objetivo) son importantes indicadores del grado de compromiso con la equidad y la solidaridad de una sociedad. En efecto, y como señalan Delgado y Gutiérrez (2006: 205), la política fiscal es como un espejo donde se reflejan las estructuras sociales, la cultura fiscal y sus objetivos político-económicos.

Sin embargo, mientras la fiscalidad cumple un papel significativo en la reducción de la desigualdad (con un descenso importante del coeficiente de Gini) en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), no ocurre lo mismo en la región latinoamericana ni en México en

¹ Como afirman Armijo y Espada (2014: 28), el marco institucional mexicano de las finanzas públicas se ha caracterizado en los últimos años por la promulgación de un conjunto de leyes dirigidas a fortalecer la política fiscal entre las que destacan la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH), la Reforma Fiscal Integral del año 2007, que reorganizó el marco fiscal entre los estados y el gobierno federal; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que reformó el sistema de pensiones en el sector público con el objetivo de hacerlo sostenible en el largo plazo; y la Ley General de Contabilidad Gubernamental del año 2008, que tuvo como objetivo establecer la contabilidad con base devengada y la armonización de normas contables y presupuestarias en todos los niveles del gobierno. Asimismo, es necesario destacar más recientemente tanto la reforma fiscal de 2014, tendiente a disminuir la informalidad y la evasión fiscal existente entre los contribuyentes menores y se propuso la implementación de un nuevo régimen para estos denominado Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios aprobada en abril de 2016, que regula el endeudamiento de los estados y municipios con el fin de fomentar las finanzas públicas sanas y con ello conseguir un uso responsable de la deuda pública.

² Proceso mediante el cual un individuo o grupos social se disocia de redes sociales que permiten su protección.

particular.³ Las razones son principalmente dos: los bajos niveles de carga tributaria que provocan menores niveles de gasto público y de programas sociales, con impacto en el ingreso de los estratos más bajos, y la sesgada estructura tributaria hacia los impuestos indirectos (Hanni *et al.*, 2015: 13-14). A lo que se le sumaría, para el caso de México, la dependencia de sus finanzas públicas en el petróleo (OCDE, 2012: 17; Esquivel, 2013: 4; Elizondo, 2014a: 149)⁴ que provoca, por un lado, la volatilidad de sus ingresos (Corbacho, Fretes y Lora, 2013: 368) y por otro, que el erario sea perezoso y que la propia ciudadanía no demande una mayor transparencia y rendición de cuentas (Elizondo, 2014a: 149).

Con base en estas premisas, se parte de la hipótesis de que si se quiere extender el bienestar en México será necesario implementar reformas fiscales más justas y redistributivas,⁵ además de mejorar sustancialmente la gestión y calidad de la oferta de servicios públicos. Son muchas las propuestas de reforma fiscal (Barba, 2016; Medrano y Smith, 2017; Muñoz y Figueras, 2017; Rius, 2016), sin embargo todas ellas adolecen de un déficit de atención en relación con la legitimidad social (opiniones y actitudes de la ciudadanía) del sistema fiscal como importante soporte financiero de una extensión del Estado de bienestar. Tal y como apuntaba Schmolders (1975), toda política fiscal debe estar enfocada al objeto al que va dirigida: el contribuyente y, por lo tanto, ninguna futura reforma será posible con resistencia fiscal de la ciudadanía. En este sentido, nuestro trabajo trata de analizar cuán receptivos o resistentes se muestran los mexicanos ante su sistema fiscal. Analizamos la opinión pública mexicana en relación con los factores que afectan su cumplimiento tributario. De este modo, un mayor conocimiento de la opinión pública fiscal servirá a los gestores públicos para desarrollar estrategias más adaptadas a la realidad nacional.

OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO

Como afirman Calzada *et al.* (2013: 61), la mayoría de los análisis acerca de las actitudes hacia las políticas sociales se centran fundamentalmente en la influencia de las instituciones sobre las creencias, actitudes y valores de los ciudadanos en relación con el Estado de bienestar, pero poca es la atención a la dinámica inversa: los efectos de las opiniones ciudadanas sobre las instituciones y programas de bienestar.

³ En México, por ejemplo, según Elizondo (2014b:18) el cambio es mínimo, ya que disminuye solo un punto el coeficiente de Gini tras aplicarse la redistribución fiscal.

⁴ En la región ocho economías que suman más de 40 por ciento del producto interno bruto (PIB) de la región obtienen ingresos fiscales sustanciales de recursos naturales no renovables (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela) (Corbacho, Fretes y Lora, 2013: 78-79).

⁵ “Las reformas fiscales deben racionalizar los gastos públicos que son ineficientes y no rentables. Fortalecer los impuestos personales directos puede movilizar recursos y contribuir a mejorar las capacidades redistributivas del sistema tributario. Al mismo tiempo, los impuestos ambientales pueden generar un doble dividendo al aumentar los ingresos tributarios y mejorar los resultados ambientales (OCDE, CAF y CEPAL, 2018: 37).

Aunque pagar o evadir impuestos es un acto individual, los contribuyentes toman sus decisiones influidos por el contexto social en donde estas se enmarcan. Entre las variables económicas objetivas y el cumplimiento fiscal se interponen factores de tipo subjetivo y cognitivo (Leroy, 2008). Se trata de determinantes sociales que, según la OCDE (2010: 5-6) son las normas, la capacidad de disuasión por parte del Estado (*deterrence*), las oportunidades para incumplir y la justicia del sistema tributario.

En primer lugar, la motivación a pagar o no impuestos depende de los valores o normas sociales que moldean el comportamiento de los ciudadanos y estos se dividen en cuatro tipos: normas personales,⁶ subjetivas,⁷ mandatorias (*injunctive norms*)⁸ y descriptivas⁹ (Bobek *et al.*, 2007: 52; Onu y Oats, 2014: 5-7), todas son efecto del proceso de socialización de los individuos.

Además, hemos de tener en cuenta que en cualquier sociedad democrática debe existir un contrato (o pacto) fiscal¹⁰ claro entre Estado y contribuyentes, donde el nivel constitucional es clave puesto que define la forma en que ambos se relacionan. Cuantas más facilidades para la elusión o fraude fiscal existan en un país (lagunas de ley, acceso a paraísos fiscales, opacidad en el intercambio de información tributaria, etc.), menor resistencia fiscal presentarán sus contribuyentes a la hora de cumplir (aunque quizá suceda lo contrario, para aquellos que no puedan acceder a esas “facilidades”); por el contrario, cuanta mayor injusticia se perciba del sistema tributario o peor gestión del dinero público, mayor resistencia mostrarán. Según Del Campo *et al.* (2017: 175), la percepción de equidad o inequidad manifiesta un juicio de valor sobre la distribución de la riqueza que surge de una idea

⁶ “están basadas en los estándares personales o expectativas de comportamiento basadas en los valores interiorizados” (Bobek *et al.*, 2007: 52); “las basadas en los propios estándares personales de “derecho” y comportamiento ‘equivocado’” (Onu y Oats, 2014: 6).

⁷ “representan la percepción individual de aquellas normas asumidas por personas de referencia (familia, amigos o compañeros de trabajo)” (Bobek *et al.*, 2007: 52); “definida como la norma que poseen los demás referentes del individuo (amigos, familia, compañeros de trabajo cercanos) sobre el comportamiento (es decir, en este caso, si desaprueban o toleran evasión de impuestos)” (Onu y Oats, 2014: 6-7).

⁸ “representan el comportamiento percibido que la mayoría de las personas aprueba (o desaprueba). Especifica lo que ‘debería’ (o no) ser hecho” (Bobek *et al.*, 2007: 51); “que describen lo que aprueba el grupo o desaprueba (por ejemplo, la sociedad puede sancionar la evasión de impuestos como altamente inmoral” (Onu y Oats, 2014: 7).

⁹ “son fruto de lo observado que hacen otras personas en la misma situación. Ver lo que hacen otros nos da información sobre lo que es ‘normal’ en una situación nueva o ambigua” (Bobek *et al.*, 2007: 51); “describiendo lo que realmente hacen los miembros del grupo (por ejemplo, muchas personas pueden no reportar sus ingresos completos)” (Onu y Oats, 2014: 7).

¹⁰ “es necesario ‘firmar’ un contrato o pacto fiscal entre el Estado y sus ciudadanos para consensuar cuáles deben ser las funciones sociales, políticas y territoriales en las que debe intervenir el Estado fiscal. Los contenidos concretos de este pacto fiscal estarán, por lo general, en la constitución de cada país y a esta deberán remitirse los gobernantes y representantes tributarios para hacer cumplir las obligaciones tributarias a sus contribuyentes, al menos para justificar ideológica y democráticamente la obligación de pagar impuestos” (Leroy, 2008: 22).

sobre lo que se considera justo y moral, así como de una comparación posterior entre esta idea y la desigualdad que cada actor percibe a su alrededor.

Este pacto fiscal es especialmente importante en América Latina, y en México en particular, porque la región se encuentra en pleno proceso de consolidación democrática. Sus resultados fiscales y la percepción que tengan los ciudadanos sobre estos (creencia en que el sistema tributario y el gasto público son equitativos) estarán ligados a la legitimidad de la democracia y a la confianza en el gobierno (Del Campo *et al.*, 2017: 180; OCDE y CEPAL, 2009: 15).

Por otra parte, México cuenta con una Constitución que ya era considerada de vanguardia desde sus inicios al adscribirse a un modelo de Estado social de derecho (Ordóñez, 2012; Rubio Lara, 1991). Así, este trabajo corrobora cómo en su Carta Magna se contienen múltiples referencias a ambas vertientes del pacto fiscal tanto por la parte del ingreso (Nieto y Barrales, 2013: 25) (legalidad, obligatoriedad, proporcionalidad y equidad) como en la vertiente del gasto público (regulaciones en torno a los servicios públicos) (Fernández, 2008: 103-104).

Basándonos en los postulados constitucionales de México, y como afirman Holmes y Sunstein (2011: 11-15), el cumplimiento de estos derechos está ligado a los impuestos. No basta con que se establezca una obligación constitucional de velar por el cumplimiento de los derechos de los individuos si no se tienen recursos para asegurar su cumplimiento. De hecho, las actuales carencias en materia de bienestar en México vendrían a confirmar que estos postulados constitucionales y los esfuerzos realizados hasta el momento han sido insuficientes (Ordóñez, 2012: 214) para cumplir con los compromisos de universalidad que implican el reconocimiento constitucional de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación y a una vivienda digna.

En resumen, y para abordar nuestros objetivos de investigación, se ha hecho uso de tres modelos teóricos descritos a continuación:

1. Según la teoría de Monterrubio y Sales (2014: 19), la ciudadanía es el ejercicio activo de participación, de modo que la relación entre derechos y responsabilidades ciudadanas reside en que el ciudadano no puede exigir y ejercer los primeros sin asumir las segundas. Es la conducta que se espera de él por el hecho de ser miembro de una comunidad política. Así, analizamos el nivel de conciencia que tienen los mexicanos en torno al pago y la responsabilidad tributaria.
2. Basándonos en el modelo de comportamiento tributario de la OCDE (2010: 5-6), la motivación de un individuo a pagar impuestos (moral tributaria)¹¹ depende de sus valores o normas sociales, y existe una correlación positiva entre ambas variables (Cummings *et al.*, 2009; Halla, 2012; Molero y Pujol, 2012). Este estudio

¹¹ “La disposición intrínseca a pagar impuestos que proviene de una obligación moral o de un sentimiento de que pagar impuestos es una contribución a la sociedad” (Frey Torgler, 2007).

se centra principalmente en el análisis de dos tipos de normas: las normas personales, las que poseen los propios ciudadanos en torno a la fiscalidad, y las normas descriptivas (*injunctive*), cómo afecta individualmente el comportamiento tributario de los demás.

3. Trasladando el modelo teórico de la OCDE, CAF y CEPAL (2018: 28) al ámbito fiscal, la legitimación del pacto fiscal debe cumplir tres condicionantes: ser confiable, beneficioso y justo. Así lo corrobora Benavides (2013: 26) que demuestra cómo aquellos ciudadanos mexicanos que no consideran que su sistema tributario cumple estos condicionantes tienen más tendencia a evadir impuestos. Además, como apuntan Levi, Tayler y Sacks (2012), en países emergentes no basta la coerción para generar la participación tributaria, sino que la legitimidad es un punto crucial para el cumplimiento y la evasión. De este modo, nuestro modelo evalúa el grado de cumplimiento de cada una de estas tres condiciones.

En este sentido, el objetivo general de este trabajo es analizar la legitimidad social de los mexicanos en relación con su Estado de bienestar a través de la opinión pública fiscal. Y como objetivos específicos nos planteamos los siguientes:

- Examinar las normas personales y descriptivas de los mexicanos.
- Estudiar el nivel de confianza de los mexicanos en las instituciones relacionadas con su sistema fiscal.
- Analizar la percepción de justicia tributaria según los mexicanos.
- Observar la relación de intercambio fiscal percibida por la ciudadanía mexicana.
- Evaluar el nivel de satisfacción de los mexicanos con respecto a la oferta de servicios públicos.

METODOLOGÍA

Es importante subrayar que, para el desarrollo de este estudio, se parte de una importante restricción metodológica: México no tiene una fuente demoscópica de carácter longitudinal que recoja las diferentes variables que conforman la opinión pública fiscal y son objeto de interés para nuestro modelo. Otros países, como España por ejemplo, sí cuentan con herramientas válidas para estos análisis como el estudio “Opiniones y actitudes de los españoles” (IEF, 2017) del Instituto de Estudios Fiscales o bien el titulado “Opinión pública y política fiscal” (CIS, 2017) del Centro de Investigaciones Sociológicas. En este sentido, ha sido necesario hacer uso de diferentes fuentes demoscópicas de México¹² y somos conscientes de las diferencias metodológicas de cada una.

¹² Se ha tratado de priorizar la selección de fuentes de financiación pública, entendiendo que cumplen con mayores indicadores de calidad (diseño y tamaño muestral, rigor en el diseño del cuestionario, continuidad del estudio y correcto trabajo de campo).

CUADRO 1. Fuentes demoscópicas utilizadas

Modelo teórico	Variable	Fuente
Ciudadanía (Monterrubio y Sales, 2014)	Asunción de las responsabilidades ciudadanas	Latinobarómetro 1996-2015
	Percepción de justicia en el pago de impuestos	Encuesta telefónica nacional en materia fiscal (CESOP, 2016b)
Normas sociales (OCDE, 2010)	Normas personales	Encuesta "Evasión fiscal. Datos generales y opinión pública" (CESOP, 2014)
	Normas descriptivas	Encuestas "Opinión pública y política fiscal" (SHCP-SAT, 2013) y "Opinión pública de percepción del riesgo tributario y cultura fiscal" (Buendía&Laredo, 2013)
Condicionantes pacto social (OCDE, CAF, y CEPAL, 2018)	Confianza institucional ("confiable")	Latinobarómetro y encuestas SAT
	Relación intercambio fiscal ("beneficioso")	Encuestas "Opinión pública y política fiscal" (SHCP-SAT, 2013) y "Opinión pública de percepción del riesgo tributario y cultura fiscal" (Buendía&Laredo, 2013)
		Encuesta "Educación en México" (CESOP, 2017)
		Encuesta "Sistema de salud en México" (CESOP, 2018)
		"Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental" (INEGI, 2017)
		Latinobarómetro 2015
		Encuesta "Servicios Públicos en México" (CESOP, 2016a)
	Justicia tributaria ("justo")	Latinobarómetro 1997-2017

Fuente: Elaboración propia.

Tratamos de realizar un análisis descriptivo y lo más longitudinal posible que nos permitan los datos disponibles de la opinión pública fiscal mexicana en torno a nuestras variables de interés basadas en tres modelos teóricos. En el cuadro 1 se resumen las fuentes demoscópicas utilizadas en este artículo.

PACTO FISCAL, CIUDADANÍA Y OPINIÓN PÚBLICA MEXICANA

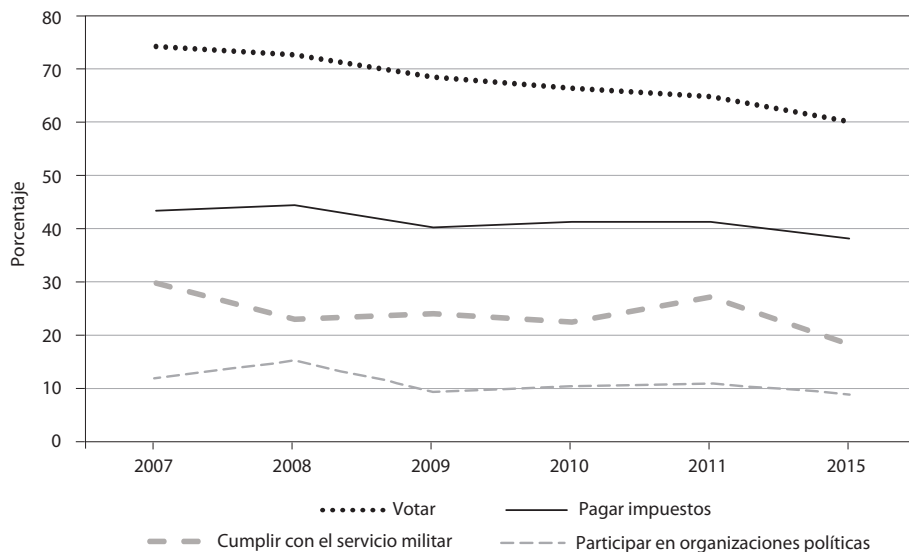
La ciudadanía es el ejercicio activo de participación, de modo que la relación entre derechos y responsabilidades ciudadanas reside en que el ciudadano no puede exigir y ejercer los primeros sin asumir las segundas. Es la conducta que se espera de él por el hecho de ser miembro de una comunidad política (Monterrubio y Sales, 2014: 1).

En concreto, la construcción de ciudadanía consta de dos dimensiones de corresponsabilidad: una estatal de gestión, que trata de satisfacer las necesidades objetivas

de los ciudadanos; y una responsabilidad ciudadana de carácter moral, que trata de asumir la pertenencia a una comunidad y reconocer una serie de derechos y deberes. Sin duda, ambas están directamente correlacionadas y se retroalimentan entre sí.

Con base en aquella de carácter moral, comprobamos cómo los ciudadanos en muchos casos no reconocen la responsabilidad tributaria como verdaderamente propia y la relegan a un nivel muy inferior al de otras responsabilidades democráticas como el voto. Así, aunque la ciudadanía implica tanto derechos y deberes de corte político, como otros de carácter fiscal (pago de impuestos y recepción de bienes y servicios públicos), pareciera que no están al mismo “nivel”. Esta diferencia se pone de manifiesto para el caso de México en la siguiente gráfica donde, mientras votar es reconocido claramente como una responsabilidad ciudadana por la gran mayoría de los encuestados (casi siete de cada diez a lo largo de la serie, con tendencia decreciente), el hecho de “pagar impuestos” es solo aceptado por cuatro de cada diez. Aunque es cierto que otras cuestiones como “cumplir con el servicio militar” o “participar en organizaciones políticas”, aún obtienen porcentajes menores. Este desinterés por los asuntos políticos de los mexicanos alcanza al ámbito fiscal, según Fernández (2009: 83), al no tener incentivos lo suficientemente fuertes como para lograr un cambio en la percepción que tienen sobre la actuación de sus gobernantes; es decir, existe una clara falta de confianza hacia quienes están en el poder. Surge

GRÁFICA 1. Comparativa entre la asunción de responsabilidades ciudadanas por los ciudadanos en México (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir del Latinobarómetro, resultados México. Pregunta: “¿Cuáles de las siguientes cosas cree Ud. que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano?”

entonces la categoría de “ciudadano a medias” de Botana (2006, citado en Estévez y Esper, 2009: 74) en donde la construcción del “ciudadano político” no se complementa con la figura de un “ciudadano fiscal”.

Esta desafección tributaria estaría relacionada con la insuficiente asimilación de las normas tributarias. Así, destaca el hecho de que 72 por ciento de los mexicanos piense que la gente paga impuestos simplemente porque en su trabajo se los descuentan (CESOP, 2014: 77) y no por ser una responsabilidad democrática (normas personales). Y, además, enmarcado en las normas descriptivas (*injunctive*), 55 por ciento de los mexicanos considera que sus conciudadanos son irresponsables en el pago de los impuestos (Casar, 2013). De hecho, tal como afirman Sanguinetti *et al.* (2012: 42), la ciudadanía tendrá mayor disposición a pagar impuestos si su percepción sobre la calidad del gobierno es mejor y esto le dará motivación para solicitar mayor y mejor rendición de cuentas. Por su parte, Elizondo (2014b: 3) afirma que el pacto fiscal es la relación más importante entre los ciudadanos y el gobierno que especifica quién paga cuánto en impuestos y cómo se gastan estos recursos. Y Estévez y Esper (2009: 74) hacen hincapié en este concepto al afirmar que el pacto fiscal es indivisible de cualquier pacto social, ya que son dos caras de una misma moneda y es imposible mantener un contrato social sin destinar recursos financieros a su mantenimiento, de ahí su contraparte fiscal.

En este sentido, se analiza cómo los ciudadanos mexicanos evalúan su pacto social en función de tres condiciones: confiable, beneficioso y justo (OCDE, CAF y CEPAL, 2018: 28). Trasladando estas al ámbito fiscal, en este trabajo se analizan cada uno de estos tres condicionantes a través de las opiniones y actitudes de los mexicanos para medir su conformidad con el pacto fiscal “firmado” con el Estado.

En primer lugar, y para comprobar si el pacto fiscal mexicano es “confiable”, se analiza la confianza en sus instituciones por parte de los ciudadanos mexicanos; pues como afirman la OCDE, CAF y CEPAL (2018: 15), la confianza es la piedra angular de la gobernanza pública y resulta decisiva para el éxito de las políticas públicas. En un nivel general, la confianza se refiere al efecto de facilitar el funcionamiento de las instituciones sociales y económicas (Coleman, 1988: 103); mientras que otros autores como Hardin (2002) sugiere que se trata más bien de la confianza en personas concretas (políticos, funcionarios, gestores, etc.).

Centrándonos en la primera de las acepciones, se analiza la confianza¹³ que los ciudadanos mexicanos tienen con respecto a varias instituciones públicas relaciona-

¹³ La evaluación de la confianza en las cuatro primeras instituciones la recogemos del Latinobarómetro (2005-2015). Sin embargo, al no incluirse en este estudio la evaluación del SAT, hacemos uso de los resultados de sus propias encuestas a través de una variable *proxy* de la confianza, en concreto la “Eficiencia para combatir o disminuir la evasión fiscal” del SAT. Con el fin de evitar el posible efecto de la “Declaración anual de las personas físicas” (enmarcado generalmente en el segundo trimestre del año, en torno a mayo), hemos seleccionado las respuestas de la oleada realizada durante el primer trimestre de cada año.

CUADRO 2. Nivel de desconfianza de los ciudadanos mexicanos en sus instituciones públicas (porcentaje)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2018
Gobierno	68.1	53.0	63.2	63.5	65.7	65.3	68.3	64.9	77.6	–
Congreso	64.6	66.8	61.4	63.5	66.4	63.8	64.3	66.4	71.4	–
Administración pública	70.2	–	–	69.8	65.5	66.6	67.3	71.6	–	–
Municipios (gob. local)	65.9	–	–	64.0	64.2	63.5	65.3	66.7	–	–
Administración tributaria (SAT)	25.0	20.0	21.0	20.0	18.0	26.0	17.0	19.0	22.0	15.0

Fuente: Elaboración propia a partir del Latinobarómetro (2005-2015). Pregunta: “Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...?. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?” y las encuestas del SAT (SHCP-SAT, 2013).

das con su sistema fiscal: *a)* su gobierno, como responsable máximo de las políticas públicas; *b)* la administración pública, como gestora de estas políticas; *c)* el Congreso nacional, cuya cámara baja (Cámara de los Diputados) es responsable de aprobar las leyes de ingresos y egresos de la federación; *d)* los municipios (gobierno local), encargados de la gestión de algunos servicios públicos y por último, *e)* la propia administración tributaria (Servicio de Administración Tributaria, SAT), responsable de la recaudación y gestión tributaria.

Como se observa en el cuadro 2, el nivel de confianza en relación con las principales instituciones públicas es bajo (en torno al 30%), empeorando los últimos años como se pone de manifiesto en las casillas sombreadas¹⁴ y así lo confirman otros estudios recientes (Romero *et al.*, 2018: 60). Este negativismo podría estar entroncado por entrelazar la ciudadanía, como afirma Arellano (2017: 823), la actuación de las instituciones y de los gobernantes con el asunto de la corrupción. De hecho, México ocupa uno de los puestos más bajos en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018 (posición 138 de 180 países). Ejemplos de corrupción recientes se encuentran en dos sonados casos de gobernadores: el gobernador de Chihuahua César Duarte¹⁵ así como el de gobernador Javier Duarte de Ochoa en el estado de

¹⁴ Porcentajes más elevados de la serie.

¹⁵ Este gobernador contrató en 2012 créditos para inversión productiva a corto plazo y, en la revisión de la Auditoría Superior de la Federación, a la fecha no se ha localizado el uso ni destino del recurso. Actualmente, aunque se han dado órdenes de aprensión, aún no se conoce su paradero.

Veracruz.¹⁶ De esta forma, la sociedad mexicana demanda hoy más que nunca transparencia en el uso de los recursos públicos, pero sobre todo solución a los problemas de corrupción, desvío de recursos y casos de impunidad.

Frente al resto de las instituciones públicas, el SAT¹⁷ sí presenta altos niveles de confianza según sus encuestas internas. Estos resultados bien podrían estar influidos por el hecho de valorar la experiencia directa con la institución (satisfacción usuarios), evitando así la “burofobia”.¹⁸

Con base en estos resultados, se podría argumentar que los ciudadanos no avalan el actual pacto fiscal al menos en su primer condicionante. La “desvinculación” de la responsabilidad tributaria por parte de la ciudadanía mexicana (gráfica 2) puede estar provocada, en parte, por esta falta de confianza en sus instituciones responsables de la política fiscal del país. De hecho, son varios los estudios (Sanguinetti *et al.*, 2012; OCDE, 2010; Walsh, 2012) que demuestran una correlación positiva¹⁹ entre la justificación de la evasión fiscal (o moral tributaria) y el nivel de confianza en las instituciones públicas.

En segundo lugar, y para comprobar si el pacto fiscal mexicano es “beneficioso”, se analiza la relación de intercambio fiscal²⁰ percibida por los ciudadanos. En este sentido, se observa un elevado grado de insatisfacción (48.2%) en torno a esta relación (CESOP, 2016b: 8) que, aunque haya disminuido con el paso de los años (en 1999, 57%), sigue siendo alta (Casar, 2013). De igual forma, la encuesta telefónica en materia fiscal (CESOP, 2014) muestra cómo la mitad de los entrevistados considera que la evasión está ligada a la corrupción que percibe en el gobierno.

Y ciertamente, los ciudadanos ponen de manifiesto cómo la distribución del gasto público en México no se adapta a sus necesidades: pues se emplea menos gasto público del deseado por ejemplo en educación (CESOP, 2017: 6) en su nivel básico (Casares *et al.*, 2015: 529) junto con el sistema sanitario, cuya cobertura se considera también insuficiente (50.1%) por los ciudadanos (CESOP, 2018: 3), siendo (educación y sanidad) los servicios públicos más redistributivos y prioritarios para los mexicanos.

Además, también existe la percepción social de que los servicios públicos no tienen la calidad deseada: solo dos de cada diez mexicanos califican como positiva la

¹⁶ A este gobernador durante todo su periodo de gobierno (de 2010 a 2016) le detectaron desfalcos millonarios en perjuicio del erario público.

¹⁷ Este resultado debe analizarse con precaución al tratarse de una variable *proxy*, así como ser una encuesta con diferente fuente y características metodológicas. Aunque estos buenos resultados, en comparación con otras instituciones públicas, se corroboran en otra variable medida por estas encuestas como es la buena imagen con la que cuenta el SAT (“imagen de la institución”) (SHCP-SAT, 2013).

¹⁸ “Burofobia es una actitud negativa hacia la administración pública o los funcionarios que persiste incluso después de una experiencia satisfactoria con sus servicios” (Del Pino *et al.*, 2016: 734).

¹⁹ Según los datos del Latinobarómetro 2005-2015.

²⁰ Se refiere a la relación entre Estado-contribuyentes con base en el esfuerzo tributario (ingresos) traducido en la oferta de servicios públicos y prestaciones sociales (gasto público).

calidad de los servicios que da el gobierno (CESOP, 2016a: 7). En concreto, casi la mitad de la población en México considera su sistema educativo como malo o regular (CESOP, 2017: 3) y son las escuelas públicas (y financiadas con el esfuerzo de todos) las peor valoradas. Además, está extendida (54.4%) la percepción de que no se cumple el precepto constitucional de una educación obligatoria gratuita²¹ (CESOP, 2017: 19), confirmándose así la sensación de un incumplimiento parcial (en lo relativo al ámbito educativo) del pacto fiscal. Prueba de ello sería que, a mayor nivel de ingresos (quintiles 4 y 5 principalmente), mayor consumo de servicios educativos privados (OCDE, CAF y CEPAL, 2018: 57).

Por lo que se refiere a la salud, 55.6 por ciento (INEGI, 2017: 2) se muestra insatisfecho con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); aunque con el paso de los años, mejora relativamente la proporción de ciudadanos que confirman no haberse tenido que pagar un seguro sanitario privado²² (INEGI, 2017: 9), bien sea por la ampliación de coberturas del público o por la satisfacción y confianza que este le reporta. En cualquier caso, se percibe una satisfacción decreciente a mayor nivel de ingresos del individuo (OCDE, CAF y CEPAL, 2018: 56), debido a varios factores relacionados: mayor nivel educativo, mayor nivel de exigencia (rendición de cuentas) y mayor consumo de servicios privados.

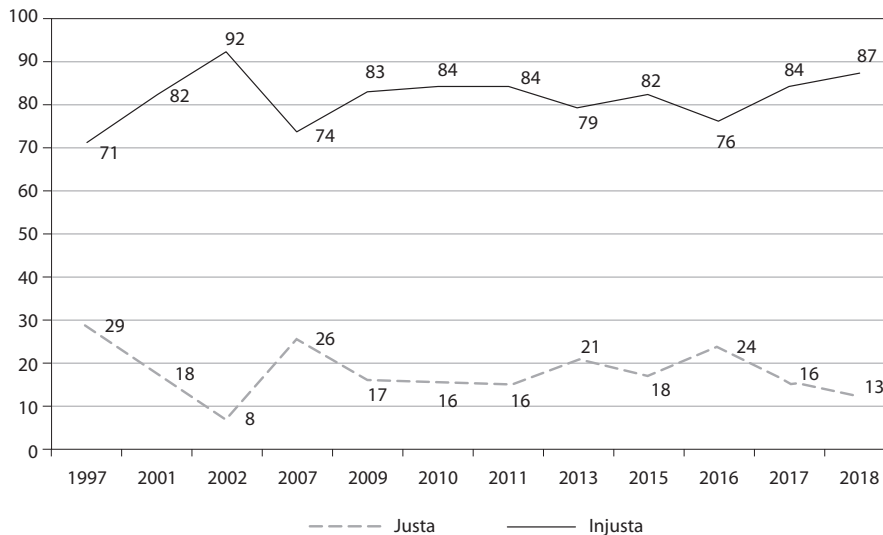
Pero más allá de la educación y la salud, también se perciben altos niveles de insatisfacción con otros servicios públicos como: el transporte público, entre 54 y 57 por ciento (Latinobarómetro, 2015; CESOP, 2016a) y 69 por ciento (INEGI, 2017: 1); o los servicios públicos básicos (calles, policía y alumbrado público) en torno a 76-78 por ciento (INEGI, 2017: 1). Estos datos reafirman la escasa percepción de calidad del gasto público en México entre su ciudadanía, más allá de los servicios más redistributivos ya analizados (educación y salud).

Con los resultados anteriores, también se podría afirmar que los ciudadanos no avalan el actual contrato fiscal en su segundo condicionante. El hecho de que las prioridades del gasto público y la calidad del mismo no sean las esperadas, puede estar provocando, en parte, esta percepción de que el pacto fiscal no los beneficia. La importancia de este hallazgo radica en que, de acuerdo con el modelo de Benavides (2013: 26), tienen mayor tendencia a evadir aquellas personas que consideran que no reciben beneficios por el pago de sus impuestos.

Y en tercer y último lugar, se analiza el tercero de los condicionantes de un adecuado y respetable pacto fiscal: su nivel de justicia. En este sentido, se comprueba cómo la opinión pública mexicana es hasta hoy enormemente crítica acerca de la justicia fiscal de su sistema tributario, a pesar de que en su contrato fiscal (Constitu-

²¹ “En su opinión, ¿considera que se cumple el precepto constitucional de garantizar la educación obligatoria gratuita en México?”.

²² Aunque sigue siendo bastante elevada (47.3%) la proporción de ciudadanos que todavía encuentra deficiencias en el IMSS y paga un seguro privado.

GRÁFICA 2. Evolución de las opiniones acerca de la justicia del sistema fiscal mexicano (1997-2018)

Fuente: Elaboración propia a través de Latinobarómetro. [Pregunta: “¿cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en México?”].

ción) se contienen los principios de proporcionalidad y equidad. Además, los datos demoscópicos previos a la última reforma tributaria mexicana ya demostraban la poca confianza ciudadana en que esta supusiera una mayor progresividad tributaria²³ en el diseño de su sistema (el aumento de la presión fiscal también afectaría a los pobres y clase media según 25 y 16 por ciento de los encuestados respectivamente) o una mejor redistribución de la riqueza (71 por ciento afirmaba que el dinero no llegaría a los pobres).²⁴

La percepción de injusticia se extiende, además de su diseño y falta de progresividad, a su capacidad sancionadora. Así, 70 por ciento de los mexicanos piensa que la ley se aplica de manera diferencial y opera en contra de los que menos tienen (Casar, 2013).

En la gráfica 2 se observan mejorías en la opinión pública en los años 2007, 2013 y 2016, originadas, en cierta forma, por las reformas fiscales que los gobiernos entrantes diseñaron para mejorar la situación económica del país. En concreto, y como afirma *Lazos Comerciales* (2007: 1), durante el inicio de la presidencia de Calderón (2006-

²³ “Pensando en la reforma fiscal, con lo que usted sabe o ha escuchado, ¿qué grupo es al que le aumentaron más los impuestos?” (Buendía&Laredo, 2013: 2).

²⁴ “De acuerdo al gobierno federal, la reforma fiscal tiene como objetivo cobrar más impuestos a los que más tienen para ayudar a las personas pobres. Los críticos de la reforma opinan que ese dinero nunca le llegará a los pobres. ¿Con cuál de estas posturas está más de acuerdo?” (Buendía&Laredo, 2013: 3).

2012) comenzaron trabajos para reforzar las finanzas públicas y el federalismo fiscal; asimismo, en 2012 llega a la presidencia Peña Nieto (2012- 2018) y genera otro paquete de reformas fiscales integrales que pudieran provocar una respuesta positiva en torno a la variable justicia tributaria. Por último, en 2016, probablemente fue la situación de estabilidad económica la que propició cierta tranquilidad y confianza que se vio reflejada en las opiniones de los mexicanos.

En este sentido, el tercer condicionante del pacto fiscal tampoco parece cumplirse con las consecuencias que esto provoca. La percepción de injusticia fiscal suscita que los ciudadanos avalen el incumplimiento de las leyes (GEA-ISA, 2017: 5), entre ellas las tributarias (Benavides, 2013: 26).²⁵

CONCLUSIONES

Ya a finales de la década de 1970, Meltzer y Richard (1978) afirmaban cómo los países democráticos sumamente desiguales, donde el votante mediano es relativamente pobre, votaría al candidato que optara por la redistribución de la riqueza a través de la fiscalidad. Son muchas las voces recientes que defienden la redistribución en América Latina (Corbacho, Fretes y Lora, 2013; Berens, 2015; Holland, 2016). Sin embargo, siendo México un país desigual y democrático, ¿por qué causas sus ciudadanos no se comportan como preveían los modelos teóricos?

En los albores del Estado de bienestar mexicano (1999), las opiniones de sus ciudadanos se alineaban con estos modelos teóricos puesto que más de seis de cada diez ciudadanos mexicanos (62.8%) estaban dispuestos a asumir mayor presión fiscal para recibir una mayor y mejor oferta pública de servicios. Sin embargo, recientemente parece que este apoyo al Estado de bienestar se está revirtiendo. Así, en 2012 casi la mitad de los encuestados expresaron que preferían, antes que hacer un mayor esfuerzo fiscal, “pagar menos impuestos, aunque reciban menos servicios y de menor calidad” (Casar, 2013). Factores como los analizados a lo largo de este artículo (falta de progresividad, percepción de injusticia, etc.) podrían estar influyendo en este desencanto.

Todos los hallazgos de este estudio ponen de manifiesto cómo la opinión pública mexicana no legitima socialmente su actual Estado de bienestar por dos principales razones:

1. Con respecto a la asimilación de normas sociales en torno a la fiscalidad, se ha demostrado cómo una amplia proporción de los mexicanos no ha asimilado el pago de impuestos (normas personales); hecho que vendría enmarcado y negativamente “reforzado” por considerar que sus conciudadanos son generalmente irresponsables (normas descriptivas).

²⁵ Casi la mitad de los mexicanos consideran que cuando las leyes son injustas, no deben cumplirse.

2. Además, la ciudadanía mexicana percibe que se están incumpliendo los tres condicionantes de su pacto fiscal, convirtiéndose este en “disfuncional” (Perry *et al.*, 2007: 240). Este hecho provoca, entre otras cuestiones, que México presente una de las más altas tasas de evasión fiscal²⁶ entre las economías con semejante nivel de desarrollo.

Todos los análisis de este artículo se deben, en parte, a una cuestión de diseño y gestión del propio sistema tributario, pero también a una clara falta de cultura fiscal (Goenaga, 2012: 138)²⁷ entre la ciudadanía porque, independientemente del diseño, pagar impuestos significa no evadirlos (CEPAL, 2016: 108).

Son las propias instituciones mexicanas, en concreto la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente de México (Prodecon, 2013: 98), las que reconocen que el cumplimiento fiscal es una cuestión de ciudadanía y que México necesita renovar las creencias arraigadas respecto de la tributación, con el fin de transitar hacia una relación de colaboración entre la administración tributaria y los pagadores de impuestos. Así, desde el sector público mexicano se estaría asumiendo la necesidad de una revisión de su contrato (o pacto) fiscal para lograr mejores niveles de cultura fiscal.

Todos estos hallazgos demuestran que México se encuentra ante un círculo vicioso que debe romper: la ciudadanía mexicana presenta altos niveles de resistencia fiscal bajo el pretexto de que los servicios públicos son deficientes; ello provoca menores recursos para mejorar la calidad de las políticas públicas y, de esta manera, el círculo se perpetúa. Pero ¿acaso son los impuestos una “obligación a la carta” sobre la que los ciudadanos pueden decidir discrecionalmente su nivel de cumplimiento en relación con sus contrapartidas de gasto? ¿Es viable ampliar las coberturas de un Estado de bienestar sin garantizar servicios públicos de calidad?

En este sentido, y como afirma Elizondo (2014a: 148), dada la mala calidad del gasto actual, la ciudadanía no suele creer que el gasto público mejorará su nivel de vida, y en una democracia, difícilmente se aceptaran mayores impuestos, por más progresivos que estos sean, si no está claro que efectivamente se puede gastar mejor. De hecho, según Casar (2013), ya son muchos (61%) los mexicanos que creen pagar demasiados impuestos (alta presión tributaria subjetiva)²⁸ por lo que revertir o me-

²⁶ Tipificado como delito en el Código Fiscal de la Federación mexicana (Ochoa, 2014: 23).


²⁷ “La cultura fiscal no es sino uno de los aspectos de la cultura cívica que informa acerca de cómo se entiende que deben ser atendidas las necesidades públicas, dentro de una organización política que tiene que lograr metas colectivas articulando intereses diversos, muchas veces contrapuestos. Así, la cultura fiscal de un país no se define por el nivel de conocimiento y el grado de destreza que tienen sus ciudadanos con respecto a la normativa fiscal y a la práctica tributaria. La cultura fiscal viene definida por el conjunto de ideas, valores y actitudes que inspiran y orientan la conducta de todos los actores sociales que intervienen en la configuración de la realidad fiscal de un país” (Goenaga, 2012: 138).

²⁸ Frente a la presión fiscal objetiva, este concepto se refiere al límite de carácter psicológico, en torno a la cantidad de impuestos pagados, a partir del cual nos podemos encontrar con actitudes de resistencia fiscal. Se relaciona con el nivel de carga fiscal que están dispuestos a pagar los ciudadanos.

jorar esta percepción será responsabilidad del mejor diseño tributario pero también de una mejor gestión pública de las finanzas públicas y una política informativa acerca del coste de los servicios y prestaciones públicos. ¿Conocen acaso los mexicanos cuál es el verdadero costo de los servicios públicos recibidos para considerar como negativa esta relación de intercambio fiscal? ¿Son capaces aquellos mexicanos de clase alta de sufragar individualmente servicios de seguridad o infraestructura pública?

Si el Estado social de México quiere ir hacia un Estado de bienestar más consolidado, con un consiguiente incremento del gasto público (e irremediamente una subida de impuestos), es necesario forjar las bases de su legitimación social, así como una socialización de lo que un mayor bienestar supone en términos de presión tributaria para los contribuyentes, siempre que el diseño del sistema tributario cumpla con los principios básicos (progresividad, equidad, proporcionalidad, etc.). Además, será imprescindible luchar contra el fraude fiscal, pero, más allá de su eficiencia recaudatoria, como ejercicio de recuperar la legitimidad del sistema tributario y la confianza de la sociedad en el Estado. Porque, aunque la dependencia mexicana en el petróleo provoque un erario “perezoso” y una ciudadanía menos “alerta”, la rendición de cuentas cada vez es más demandada entre los mexicanos en parte por los casos de corrupción (no siempre de cariz fiscal) y el aumento de la presión fiscal. Así, como establecen Ríos Cázares y Angelino Velázquez (2010: 9) “la rendición de cuentas gubernamental en un régimen democrático implica la existencia de un círculo virtuoso en donde las preferencias de los ciudadanos son materializadas en las políticas implementadas por los representantes que ocupan cargos de decisión gubernamental”.

Si bien cabe subrayar como factor positivo un amplio rechazo hacia el fraude fiscal (60%)²⁹ entre la ciudadanía mexicana, este rechazo se presenta como base teórico-moral para no cometerlo, al haberse constatado en la literatura una correlación positiva (Alm y Torgler, 2006: 17; Onrubia, 2013: 26) entre la moral tributaria y la economía sumergida, y las instituciones mexicanas deben reforzar este dato en sus medidas informativas y educativas.

En definitiva, y con el fin de que las normas sociales evolucionen para que los impuestos constituyan una parte diaria de la vida ciudadana y alienten a los contribuyentes a comportarse como clientes (Sanguinetti *et al.*, 2012: 167); será imprescindible que México enfoque muchos de sus esfuerzos para desarrollar (o ampliar) medidas sociales basadas en tres áreas concretas: educación, comunicación e información efectiva de rendición de cuentas y mayor ética en el ejercicio de funciones públicas. 

²⁹ Según datos del Latinobarómetro 2016: “En una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable” ¿cuán justificable cree Ud. que es...? Evadir impuestos”.

REFERENCIAS

- Alm, James y Benno Torgler (2006), “Culture Differences and Tax Morale in the United States and in Europe”, *Journal of Economic Psychology*, 27(2), pp. 224-246, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joep.2005.09.002>.
- Arellano, David (2017), “Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción”, *Contaduría y Administración*, 62(3), pp. 810-826, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>.
- Arizti, Pedro y Manuel Fernando Castro (eds.) (2010), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington, D.C., Grupo del Banco Mundial, disponible en: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Libro_Mejorando_la_calidad_del_gasto_publico.pdf [fecha de consulta: 14 de abril de 2020].
- Armijo, Marianela y María Victoria Espada (2014), *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*, Santiago de Chile, cepal/giz, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37012/S1420450_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [fecha de consulta: 16 de julio de 2020].
- Barba, Carlos (2016), “Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana?”, en E. Valencia y G. Ordóñez (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México: ¿Nuevas políticas sociales?*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 85-122.
- Benavides, Guillermo (2013), *Estudio de las conductas en el cumplimiento y evasión de las obligaciones fiscales*, Ciudad de México, Universidad Panamericana.
- Berens, Sarah (2015), “Preferences on Redistribution in Fragmented Labor Markets in Latin America and the Caribbean”, *Journal of Politics in Latin America*, 7(3), pp. 117-156.
- Bobek, Donna, Robin W. Roberts y John T. Sweeny (2007), “The Social Norms of Tax Compliance: Evidence from Australia, Singapore, and the United States”, *Journal of Business Ethics*, 74(1), pp. 49-64, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9219-x>.
- Buendía&Laredo (2013), *Ganadores y perdedores de las reformas: Encuesta Nacional Trimestral-noviembre 2013*, disponible en: http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/251/El_Universal_Reforma_Fiscal_Educativa_Noviembre.pdf [fecha de consulta: 23 de mayo de 2020].
- Calzada, Inés, María Gómez-Garrido, Luis Moreno Fernández y Francisco Javier Moreno-Fuentes (2013), “Regímenes de bienestar y valores en Europa”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141, pp. 61-90.
- Carrasco, Carlos Marx (2010), “Instrumentos y técnicas para la medición de la evasión”, presentado en la XLIV Asamblea General del CIAT, Montevideo, 12-15 de abril.
- Casar, María Amparo (2013), “Los mexicanos contra los impuestos”, *Nexos*, 1 de noviembre, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15579#ftn3> [fecha de consulta: 23 de mayo de 2020].
- Casares, Enrique R., María Guadalupe García, Lucía A. Ruiz y Horacio Sobarzo (2015), “Distribución del ingreso, impuestos y transferencias en México: Un análisis de equilibrio general aplicado”, *El Trimestre Económico*, 82(327), pp. 523-558.
- Castel, Roberto (2010), *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2010), *Diagnóstico del sistema fiscal mexicano*, Ciudad de México, LXI Legislatura, Cámara de Diputados-CEFP, disponible en:

- <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2010/dsfm.pdf> [fecha de consulta: 15 de abril de 2020].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Estudio económico de América Latina y el Caribe: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2014), “Evasión fiscal: Datos generales y opinión pública”, *Carpeta de Indicadores y Tendencias Sociales*, 34, Ciudad de México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados-CESOP.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2016a), *Servicios públicos en México: Encuesta telefónica nacional*, Ciudad de México, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados-CESOP, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Servicios-Publicos-en-Mexico> [fecha de consulta: 16 de mayo de 2020].
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2016b), *Materia fiscal: Encuesta telefónica nacional*, Ciudad de México, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados-CESOP, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Materia-Fiscal> [fecha de consulta: 12 de abril de 2020].
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2017), *Educación en México: Encuesta telefónica nacional*, Ciudad de México, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados-CESOP, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Educacion-en-Mexico> [fecha de consulta: 29 de marzo de 2020].
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2018), *Encuesta nacional: Sistema de salud en México 2018*, Ciudad de México, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados-CESOP, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Sistema-de-Salud-en-Mexico-2018> [fecha de consulta: 12 de abril de 2020].
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2017), “Opinión pública y política fiscal (XXXIV)”, estudio 3184, Madrid, CIS, disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14355 [fecha de consulta: 17 de abril de 2020].
- Coleman, James (1988), “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *The American Journal of Sociology*, 94, pp. S95-S120.
- Corbacho, Ana, Vicente Fretes y Eduardo Lora (2013), *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumentos de desarrollo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <https://publications.iadb.org/es/recaudar-no-basta-los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo> [fecha de consulta: 11 de abril de 2020].
- Cummings, Ronald, Jorge Martínez-Vázquez, Michael Mckee y Benno Torgler (2009), “Tax Morale Affects Tax Compliance: Evidence from Surveys and an Artefactual Field Experiment”, *Journal of Economic Behavior Organization*, 70(3), pp. 447-457, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2008.02.010>.
- Delgado, María Luisa y Manuel Gutiérrez (2006), “El espejo fiscal y su reflejo social”, en M.A. Galindo (ed.), *Ética y economía*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 201-226.
- Del Campo, María Esther, María Cecilia Güemes y Ludolfo Paramio Rodrigo (2017), “I can't

- get no satisfaction”: Servicios públicos, democracia y clases medias en América Latina”, *América Latina Hoy*, 77, pp. 161-187, DOI: <https://doi.org/10.14201/alh201777161187>.
- Del Pino, Eloisa, Inés Calzada y José M. Díaz-Pulido (2016), “Conceptualizing and Explaining Bureauphobia: Contours, Scope, and Determinants”, *Public Administration Review*, 76(5), pp. 725-736, DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12570>.
- Elizondo, Carlos (2014a), “¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, LIX(220), pp. 147-190.
- Elizondo, Carlos (2014b), *Progresividad y eficacia del gasto público en México: Precondición para una política recaudatoria efectiva*, Washington, D.C., Wilson Center.
- Esquivel, Alberto David (2013), “La nueva cultura contributiva de México”, *FiscoActualidades*, 2013-7, pp. 1-6.
- Estévez, Alejandro y Susana Esper (2009), “La ciudadanía fiscal y los contratos fundacionales en las sociedades latinoamericanas”, *IR La Revista del Instituto-AFIP*, 3, pp. 72-84.
- Fernández, Anna (2009), “Desafección política juvenil: Desconfianza, desinterés y abstencionismo”, *Casa del Tiempo*, II(18), pp. 83-89.
- Fernández, Jorge (2008), *Acceso a los servicios públicos*, Ciudad de México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/9.pdf> [fecha de consulta: 29 de marzo de 2020].
- Filgueira, Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Ginebra, UNRISD.
- Frey, Bruno y Benno Torgler (2007), “Tax Morale and Conditional Cooperation”, *Journal of Comparative Economics*, 35(1), pp. 136-159, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2006.10.006>.
- GEA-ISA (Grupo de Economistas Asociados-Investigaciones Sociales Aplicadas) (2017), “México: Política, sociedad y cambio. Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2017”, Ciudad de México, GEA, disponible en: https://issuu.com/ejecentral6/docs/gea_isa_marzo_2017 [fecha de consulta: 30 de marzo de 2020].
- Goenaga, María (2012), “La sociología fiscal: Un tema de organización ciudadana”, en L. Doncel, T. Gutiérrez y C. Juanena (coords.), *Sociologías especializadas II*, Madrid, Dykinson, pp. 137-168.
- González, Darío (2009), *La política tributaria heterodoxa en América Latina*, Serie Gestión Pública, 7, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL.
- Hanni, Michael, Ricardo Martner y Andrea Podestá (2015), “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista CEPAL*, 116, pp. 7-26.
- Halla, Martin (2012), “Tax Morale and Compliance Behavior: First Evidence on a Causal Link”, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 12(1), pp. 1-27, DOI: <https://doi.org/10.1515/1935-1682.3165>.
- Hardin, Russell (2002), *Trust and Trustworthiness*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Holland, Alisha C. (2016), “Forbearance”, *American Political Science Review*, 110(2), pp. 232-246.
- Holmes, Stephen y Cass R. Sunstein (2011), *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- IEF (Instituto de Estudios Fiscales) (2017), “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2016”, documento de trabajo 11/2017, Madrid, IEF, disponible en: http://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2017_11.pdf [fecha de consulta: 28 de marzo de 2020].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017), *Encuesta nacional de calidad e*

- impacto gubernamental*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> [fecha de consulta: 15 de mayo de 2020].
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2017), “Situación económica y social en América Latina: Ingresos tributarios y carga fiscal”, en AECID e Instituto de Estudios Fiscales (eds.), *Los sistemas tributarios en América Latina*, Madrid, AECID/Instituto de Estudios Fiscales, pp. 21-60.
- Latinobarómetro (2007-2015), *Informe Latinobarómetro*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> [fecha de consulta: 18 de abril de 2020].
- Lazos Comerciales* (2007), “El Congreso Mexicano aprueba la reforma fiscal”, 5(10), octubre, disponible en: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/bruselas/trade_links/esp/octesp2007.pdf [fecha de consulta: 28 de marzo de 2020].
- Leroy, Marc (2008), “Tax Sociology: Sociopolitical Issues for a Dialogue with Economists”, *Socio-logos*, 3, disponible en: <http://socio-logos.revues.org/2073> [fecha de consulta: 17 de abril de 2020].
- Levi, Margaret, Tom Tyler y Audrey Sacks (2012), “The Reasons for Compliance with Law”, en Ryan Goodman, Derek Jinks y Andrew K. Woods (eds.), *Understanding Social Action: Promoting Human Rights*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 70-99.
- López, Jesús (2002), “La reforma fiscal en México: Su origen y alcances, en los partidos políticos del país”, *Estudios Políticos*, Sexta Época, 31, pp. 177-201.
- Martínez, Juliana (2008), “Régimen de bienestar familiarista”, en J. Martínez (dir.), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, Clacso, pp. 83-112.
- Martínez, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2016), “Regímenes de bienestar en América Latina: Tensiones entre universalización y segmentación”, en E. Del Pino y M.J. Rubio (dirs.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Tecnos, pp. 216-245.
- Medrano, Anahely y Heidi Jane Smith (2017), “Inversión estatal en programas sociales a tres décadas de la descentralización y la reforma social en México”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático, pp. 157-189.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard (1978), “Why Government Grows (And Grows) in a Democracy”, *Public Interest*, 52, pp. 111-118.
- Molero, Juan Carlos y Francesc Pujol (2012), “Walking Inside the Potential Tax Evader’s Mind: Tax Morale Does Matter”, *Journal of Business Ethics*, 105(2), pp. 151-162, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0955-1>.
- Monterrubio, Anavel y Francisco Sales (2014), “Construcción de ciudadanía y seguridad social”, documento de trabajo 172, Ciudad de México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados-CESOP.
- Muñoz, Martha y Víctor Manuel Figueras (2017), “Una mirada a los pasivos contingentes de las pensiones de vejez para los trabajadores del sector público en las entidades federativas en México”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático, pp. 125-155.
- Nieto, Santiago y Perla Barrales (2013), “Impuestos y democracia”, en Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) (ed.), *Democracia, moralidad ciudadana y derechos del contribuyente*, Ciudad de México, Prodecon, pp. 11-36.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2008), *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina: Informe de Síntesis*, París: L’Observateur OCDE, disponible en: www.oecd.org/development [fecha de consulta: 15 de mayo de 2020].

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2010), *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour, Information Note*, París, Center for Tax Policy and Administration.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectivas OCDE: México. Reformas para el Cambio*, disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2020].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2017), “Hacia un México más fuerte e influyente: Avances y desafíos de las reformas”, Serie Mejores Políticas OCDE, París, OCDE.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2009_leo-2009-es [fecha de consulta: 15 de abril de 2020].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) (2012), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe: 1990-2010*, disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-012_9789264183889-en-fr [fecha de consulta: 27 de marzo de 2020].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, París, Editions OCDE, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- Ochoa, Martha (2014), “Elusión o evasión fiscal”, *Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración*, 3(5), pp. 18-46.
- Oxfam (2014), “Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe”, agosto, Oxford, Oxfam, disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/justicia_fiscal_para_reducir_la_desigualdad_en_latinoamerica_y_el_caribe_.pdf [fecha de consulta: 26 de marzo de 2020].
- Onrubia, Jorge (2013), “La reforma de la AT: Mitos y realidades”, en A. Esteller-Moré y J.M. Durán-Cabré (dirs.), *Por una verdadera reforma fiscal*, Barcelona, Ariel.
- Onu, Diana y Lynne Oats (2014), “Social Norms y Tax Compliance”, documento de debate 006-14, Londres, Tax Administration Research Center.
- Ordóñez, Gerardo (2012), “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, *Polis*, 8(1), pp. 213-240.
- Perry, Guillermo, William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Prodecon (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente) (2013), *Cultura contributiva en 12: Compilación*, Ciudad de México, Prodecon, disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/compilacion-de-la-serie-cultura-contributiva-en-12> [fecha de consulta: 30 de marzo de 2020].
- Ríos Cázares, Alejandra y Diego Angelino Velázquez (2010), “La rendición de cuentas gubernamental: Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas”, *Reportes de Investigación*, 4, CIDE.
- Rius, Andrés (2016), “Servicios públicos y reforma fiscal ambiental en América Latina: Oportunidades y desafíos”, *Gestión y Política Pública*, XXV(1), pp. 245-297.

- Romero, Vidal, Pablo Parás, Georgina Pizzolitto y Elizabeth J. Zechmeister (2018), *Cultura política de la democracia en México y en las Américas 2016-2017: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*, USAID/LAPOP/DATA/ITAM, disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2016-17_Mexico_Country_Report_V3_03.06.18_W_042018.pdf [fecha de consulta: 16 de abril de 2020].
- Rubio Lara, María Josefa (1991), *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Sanguinetti, Pablo, Lucila Berniell, Fernando Álvarez, Daniel Ortega, Adriana Arreaza y Michael Penfold (2012), *Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*, Serie Reporte de Economía y Desarrollo, Caracas, CAF.
- Schmölders, Günter (1975), “La investigación del comportamiento humano en la Hacienda Pública”, *Hacienda Pública Española*, 34, pp. 17-20.
- SHCP-SAT (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Sistema de Administración Tributaria) (2013), Encuesta telefónica trimestral SAT: Estudios y Encuesta de Opinión pública, Ciudad de México, SAT, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=re2.html [fecha de consulta: 15 de febrero de 2021].
- Tello, Carlos y Domingo Hernández (2010), “Sobre la reforma tributaria en México”, *Economía UNAM*, 7(21), pp. 37-56.
- Walsh, Keith (2012), “Understanding Taxpayer Behaviour: New Opportunities for Tax Administration”, *The Economic and Social Review*, 43(3), pp. 451-475, disponible en: <https://www.esr.ie/article/view/46> [fecha de consulta: 18 de abril de 2020].

De la evaluación de impacto ambiental a la evaluación ambiental estratégica

Desafíos para la política ambiental en Chile y América Latina

Cristian Parker Gumucio y María Paz Aedo Zúñiga*

RESUMEN: Diversos autores han observado un tránsito de menor a mayor complejidad en las políticas de evaluación ambiental, pasando desde un enfoque originariamente sectorial hacia una perspectiva sistémica y estratégica. Sin embargo, como en todo proceso político, estos tránsitos no son homogéneos ni lineales. De hecho, existen importantes diferencias en los sistemas de evaluación ambiental del Norte y del Sur global. En este ensayo conceptual y bibliográfico, analizamos cómo las premisas del crecimiento económico tensionan el diseño y la aplicación de normativas para la evaluación ambiental en América Latina y Chile, dificultando la construcción de una evaluación sistémica, estratégica y democrática con la urgencia que se requiere en el contexto crítico del Antropoceno.

Palabras clave: evaluación ambiental, evaluación estratégica, política ambiental.

*From Environmental Impact Assessment to Strategic Environmental Assessment:
Challenges for Chilean and Latin American Environmental Policy*

ABSTRACT: Several authors report a transition from lower to higher complexity in the environmental assessment politics, from an originally sectorial approach to a systemic and strategic perspective. However, as in any political process, these shifts are neither homogeneous nor linear. In fact, there are significant differences in the environmental assessment systems of the global North and South. This theoretical essay analyzes the tensions that the economic growth causes on the design and application of the environmental assessments in Latin America and Chile; and how the economic pressures have hampered the construct of a systemic, strategic and democratic environmental assessment, with the urgency that the critical Anthropocene context demands nowadays.

Keywords: environmental assessment, strategic assessment, environmental policy.

***Cristian Parker Gumucio** es doctor en Sociología por la U. de Lovaina, Bélgica. Vicerrector de Post-gradados e investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Román Díaz 89, Providencia, Santiago, Chile. Tel: 5622 718 1350. Correo-e: cristian.parker@usach.cl. ORCID ID <http://orcid.org/0000-0001-8041-9642>. **María Paz Aedo Zúñiga** es socióloga y doctora en Educación. Investigadora asociada del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Master (c) en Humanidades Ecológicas, Sustentabilidad y Transición Ecosocial de la Universidad Politécnica de Valencia y la Universidad Autónoma de Madrid. Román Díaz 89, Providencia, Santiago, Chile. Tel: 5622 718 1350. Correo-e: maria.aedo.z@usach.cl. ORCID ID <http://orcid.org/0000-0001-6008-6844>. Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo del proyecto Fondecyt Regular núm. 1181065, Santiago de Chile.

Artículo recibido el 15 de noviembre de 2019 y aceptado para su publicación el 9 de octubre de 2020.

INTRODUCCIÓN

Históricamente, la creación de normativas ambientales busca institucionalizar los mecanismos de prevención y resolución de controversias generadas por los impactos de las actividades humanas sobre los ecosistemas (Navarro y Rivera, 2013). Considerando que toda actividad humana genera impactos de diversa magnitud, la evaluación de impacto ambiental (EIA) surge como “un instrumento genérico cuyos objetivos son anticipar los resultados posibles derivados de acciones previstas y tomar las mejores decisiones correspondientes a los mismos” (Erias y Álvarez-Campana, 2006: 1). Este tipo de mediciones están orientadas a “identificar, predecir e interpretar [...] las consecuencias negativas que determinadas acciones, planes, programas y proyectos pueden tener en la salud humana, el bienestar de las comunidades y el equilibrio ecológico” (Perevochtikova, 2013: 288).

Al tratar de definir lo que se considera como impactos adversos y significativos, en 1997 la Comunidad Europea completó la lista de proyectos que tienen este tipo de repercusiones sobre el medio ambiente y estableció el criterio de “quien contamina, paga”. Sin embargo, el problema fundamental de la evaluación ambiental así entendida se encuentra en su condición *ex post*; es decir, aparece toda vez que el proyecto ya ha sido elaborado y no cuenta con espacios de recursividad e influencia significativa sobre la toma de decisiones. Soria y Valenzuela (2015) reconocen este problema y afirman que la evaluación ambiental no opera como instrumento de decisión, sino más bien como herramienta para mitigar o adaptar los posibles impactos o consecuencias ambientales de los proyectos.

A nivel de políticas públicas, el abordaje de las limitaciones y controversias de las EIA evidencia un proceso de transición y ajuste de menor a mayor complejidad, que puede organizarse en tres estadios (Erias y Álvarez Campana, 2006):

1. EIAs tempranas, vinculadas al análisis de casos y a las exigencias de instituciones internacionales de financiamiento, que fijan criterios ambientales para la aprobación de donaciones y préstamos,
2. EIAs vinculadas a marcos normativos de alcance nacional, que establecen estándares metodológicos para la evaluación de proyectos, con miras a su aprobación, modificación o rechazo, y
3. EIAs consolidadas, cuyas regulaciones y metodologías consideran la complejidad e interrelación de los componentes económicos, ambientales, sociales y culturales. En este nivel podemos observar la emergencia de la evaluación ambiental estratégica (EAE).

Mientras que la evaluación de impacto ambiental se centra en la evaluación de las repercusiones específicas de los proyectos productivos, de servicios e infraestructura, la EAE busca evaluar “la repercusión de programas, planes o políticas sobre el

medio ambiente” (Erias y Álvarez-Campana, 2006: 1), pasando de una evaluación reactiva a una evaluación compleja y de largo plazo de los proyectos y superando “los numerosos límites del enfoque proyecto por proyecto” (Cutaia, 2016: 7).

Una evaluación ambiental estratégica es fundamental en el actual Antropoceno, periodo caracterizado por las transformaciones significativas y críticas de indicadores geofísicos debido a causas antrópicas (Steffen *et al.*, 2015: 83), proceso acentuado decididamente tras el término de la Segunda Guerra Mundial. La “gran aceleración” de las transformaciones geofísicas (Steffen *et al.*, 2015: 85) es atribuible al uso intensivo de recursos naturales en aras del crecimiento económico sostenido (medido en términos del incremento del producto interno bruto, PIB), entendido hegemonícamente como premisa del desarrollo local, regional y global. Sin una evaluación estratégica, integrada y de largo plazo de los proyectos que hacen posible el incremento del PIB, los problemas sociales, culturales y ecosistémicos tienden a considerarse externalidades o costos inevitables del desarrollo, lo que dificulta la revisión de los proyectos de inversión y el abordaje de sus impactos. Tal como señala Sachs (2002):

En la economía postindustrial, la curva de crecimiento de ingresos solo se desacopla del consumo de recursos después de llegar a un alto nivel de insustentabilidad. Esta situación es más grave aún en sistemas donde los precios no expresan la realidad ecológica. Por ello, cualquier expansión comercial, aun con un incremento de eficiencia por unidad de producto, finalmente acelera la degradación ambiental: la desaparición de bosques, la erosión de suelos y la saturación atmosférica con carbono (Sachs, 2002: 13).

El consenso hegemónico en torno al crecimiento económico, como prioridad nacional y global, explica por qué los sistemas de evaluación ambiental en particular y las políticas ambientales en general presentan un sesgo sectorialista, que les impide una visión holística y de largo plazo (Parker, 2014). Dicho de otro modo, el privilegio de las metas de crecimiento por encima de las consideraciones socioecológicas dificulta la implementación de modelos evaluativos estratégicos (CED, 2014), porque se consideran tales evaluaciones como obstrucciones al dinamismo de la economía.

Las limitantes de la EAE se refieren también a las debilidades políticas de los Estados democráticos para revertir la influencia de intereses particulares en ciertas decisiones gubernamentales, la no consideración de intereses de todos los actores involucrados; el desinterés y la falta de capacidad profesional de los tomadores de decisiones, la ausencia de la participación activa de la sociedad y la falta de transparencia e investigaciones sobre el tema (Nooteboom, 2007; Perevochtikova, 2013). Estas condicionantes políticas y económicas conforman barreras “profundamente enraizadas [...] en el orden político, social y económico” (Erias y Álvarez Campana, 2006: 12).

En el caso particular de América Latina “se evidencia un exceso de normas y una falta de capacidad para hacerlas cumplir” (García Leyton, 2004: 37). En esta región, cuya principal fuente de ingresos es el mercado de *commodities* —materias primas con escaso procesamiento (Svampa, 2013)—, el modelo productivo y económico predominante ha transitado desde una visión depredadora del territorio, asentada desde los inicios de la colonización europea, hacia la emergencia gradual de un “aprovechamiento racional” de los recursos naturales y de un enfoque conservacionista para la protección de ciertas áreas (García Leyton, 2004). Sin embargo, esta racionalidad no modifica la tendencia al uso intensivo de recursos naturales como motor de la economía, sino más bien busca fundamentar la toma de decisiones sobre la aprobación o rechazo de las actividades productivas, en virtud de lo que los distintos gobiernos están dispuestos a asumir como costos y valorar como réditos.

Frente a estas tendencias, Erias y Álvarez-Campana reafirman la necesidad de “promover un salto metodológico desde la evaluación ambiental hacia una nueva generación de instrumentos evaluativos estructurados e interrelacionados [...] que permita (n) una conexión eficaz y eficiente entre las dinámicas del ciclo político — en su sentido más amplio— y en las instancias en que se materializa (iniciativas legislativas, políticas, planes, programas y proyectos)” (Erias y Álvarez-Campana, 2006: 13). Este proceso, en el marco de sociedades democráticas, debería involucrar activamente a los distintos actores de la sociedad y, de forma particular, a aquellos sectores tradicionalmente marginados de las tomas de decisiones y afectados por impactos adversos en los territorios que habitan.

Para entender las posibilidades y obstáculos que presenta este salto metodológico, es preciso observar el desarrollo de la EIA y la EAE y considerar las barreras para su implementación. A modo de ejemplo, observaremos la expresión de estas tendencias en el caso de la institucionalidad chilena.

ORÍGENES Y DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES COMO MARCO REGULATORIO

En 1970, la primera Ley Nacional de Política Ambiental de Estados Unidos, NEPA (Therivel *et al.*, 1992; García Leyton, 2004; Cordero y Vargas, 2016) estableció la necesidad de informar sobre “las consecuencias ambientales de acciones federales o de actividades que requirieran permisos o autorizaciones federales” (Cordero y Vargas, 2016: 1032). Poco después, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) se planteó la necesidad de establecer procedimientos para evaluar las repercusiones ambientales de las iniciativas públicas y privadas (García Leyton, 2004). En Europa, los primeros Programas de Acción Ambiental (entre 1973 y 1983) buscaron “limitar la degradación ambiental a través de un sistema de protección” (Cutaia, 2016: 5), con énfasis en las instalaciones industriales, las obras públicas de mayor envergadura y la explotación de

recursos naturales. Poco después, estos programas reconocieron la importancia de “evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños” (García Leyton, 2004: 19).

En 1988, la presentación del informe Brundtland en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) develó la complejidad de las relaciones entre pobreza, desarrollo, crecimiento y ambiente, acuñando el concepto de “desarrollo sostenible”. Sobre esta base, en la Primera Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) los países miembros de Naciones Unidas suscribieron una serie de objetivos para el desarrollo sostenible como concepto normativo público (Burns, 2016) y definieron la evaluación de impacto ambiental como una exigencia para las agendas políticas nacionales (Perevochtikova, 2013; Ferrer, 2015). Actualmente, 191 países han incorporado disposiciones relativas a la evaluación ambiental en sus políticas públicas (Perevochtikova, 2013).

Sin embargo, la evaluación de impacto ambiental es un proceso que involucra aspectos técnicos y políticos en todas sus fases. Resulta alejado de toda evidencia suponer la neutralidad técnica de normativas y metodologías de evaluación, dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en las decisiones a distintas escalas y niveles estratégicos (Parker, 2018). Del mismo modo, la interpretación de los compromisos internacionales sobre evaluación ambiental y los grados de avance de menor a mayor complejidad varían entre países y, de un modo particular, entre países industrializados y no industrializados.

Los gobiernos de países no industrializados, como los latinoamericanos, han sido históricamente críticos de las disposiciones internacionales sobre medio ambiente en virtud del “derecho al desarrollo” (Freitas da Silva, 2015: 344). Bajo el supuesto de que un crecimiento sostenido permitirá disponer de ingresos suficientes para dar cuenta de sus objetivos sociales, las normativas ambientales tienden a ser consideradas por las élites políticas latinoamericanas como obstáculos para los proyectos de inversión e infraestructura que hacen posible dicho crecimiento (Freitas da Silva, 2015; Parker, 1997). Por eso, las normativas y regulaciones en materia ambiental han tendido a cumplir con los estándares ambientales que imponen instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para otorgar préstamos (García Leyton, 2004), antes que con Naciones Unidas.

Las normativas latinoamericanas aparecieron en el siguiente orden: Colombia, 1973; México, 1978; Brasil, 1988; Venezuela, 1992; Bolivia, 1992; Paraguay, 1993; Chile, 1993; Honduras, 1993, Uruguay, 1994. En los demás países, se trata de consideraciones ambientales en normativas sectoriales, pero no de un ordenamiento jurídico específico sobre EIA.

En Chile, la Ley 19.300 (1993), conocida como Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, fue el primer cuerpo legal que dio soporte a la creación de una institucionalidad orientada específicamente a la protección ambiental, incluyendo el sistema de evaluación de proyectos. Sin embargo, sus disposiciones y atribuciones

han sido históricamente tensionadas por las políticas privatizadoras y las agendas gubernamentales pro-crecimiento, respaldadas por la Constitución de 1980 y vigentes hasta hoy, llegando incluso a la inconsistencia (Zelada y Park, 2013: 558). Estas tensiones conforman el principal obstáculo para transitar hacia una evaluación ambiental estratégica en el país, como veremos más adelante.

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE): HACIA UN ENFOQUE COMPLEJO E INTEGRADO EN LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS

Para comprender la importancia de la EAE es preciso tener en cuenta dos supuestos del desarrollo sustentable: “*a*) sabemos lo que puede ser sostenido y *b*) aquello que puede ser sostenido tiene la capacidad de mantener algún tipo de estacionariedad o equilibrio” (Benson y Craig, 2014: 3). Sin embargo, los cambios globales que observamos en el contexto del Antropoceno, como el cambio climático, la acumulación de gases de efecto invernadero, la desertificación, la pérdida de biodiversidad y el estrés hídrico, tensionan y desbordan las premisas de sostenibilidad y equilibrio. Las alteraciones ecosistémicas han excedido los umbrales críticos previstos en las décadas de 1980 y 1990, o se acercan peligrosamente a ellos (Benson y Craig, 2014: 2). Prácticamente todos los supuestos basales y patrones históricos sobre los que fueron trazados los objetivos vinculados a la gestión sustentable de recursos (conservación de caudal ecológico, agricultura, pesca y minería “sustentables”, entre otros) están siendo alterados por los fenómenos multiescalares y sinérgicos propios del Antropoceno (Benson y Craig, 2014: 3). Por lo tanto, si bien la evaluación ambiental requeriría un trabajo previo que defina “lo antes posible y de la forma más completa y creíble los principios, objetivos y criterios de sostenibilidad [...] antes de que los promotores empiecen siquiera a pensar en sus actuaciones y opciones” (Erias y Álvarez Campana, 2006: 10), lo cierto es que todas las definiciones y proyecciones resultan desbordadas por la incertidumbre.

Considerando la complejidad, desequilibrio y cambio no lineal de los sistemas socioecológicos (Benson y Craig, 2014: 2), la EAE puede aportar un proceso de evaluación no reduccionista, “estructurado y proactivo”, para fortalecer el papel de las cuestiones ambientales en la toma de decisiones estratégicas (Cordero y Vargas, 2016: 1033). En esta misma línea, Brown y Therivel (2012) señalan que la EAE puede “proporcionar al proponente [...] y al tomador de decisiones [...] una comprensión holística de las implicaciones ambientales y sociales de [los proyectos], ampliando el enfoque mucho más allá de los problemas que fueron su fuerza original impulsora” (Brown y Therivel, 2012: 184).

Siguiendo a Verhem y Tonk (2000), la EAE viene a expandir las fronteras de la evaluación ambiental, al evitar la reducción de complejidad. El carácter estratégico y holístico de este tipo de evaluación se refiere tanto al reconocimiento de las relaciones ecosistémicas desde una perspectiva multivariable y multiescalar, como a la

comprensión de los fenómenos políticos y sociales presentes en las interacciones sociedad-entorno. A diferencia de la evaluación de impacto ambiental (EIA), desarrollada sobre la base de la linealidad en las relaciones causa-efecto y de la previsibilidad de los impactos, un enfoque estratégico “está fuertemente ligado a las ideas de interactividad, dinamismo y complejidad en los procesos de toma de decisiones” (CED 2014: 3). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) utiliza el término EAE para “describir los enfoques analíticos y participativos que integran las consideraciones ambientales en políticas, planes y programas, y evalúan sus nexos con las consideraciones económicas y sociales” (CED, 2014: 17).

Las buenas prácticas en EAE suponen un enfoque sistémico basado en la flexibilidad, complejidad y acogida de la incertidumbre presente en los sistemas socioecológicos. En términos metodológicos, el pluralismo, el análisis multicriterio y no determinístico son cruciales para “lidiar adecuadamente con la complejidad y la incertidumbre” (CED, 2014: 141).

Adicionalmente, la EAE requiere condiciones institucionales que profundicen el ejercicio democrático, la eficiencia en la gestión, la flexibilidad metodológica, la contextualización, el trabajo colaborativo y la fluidez de las comunicaciones (CED, 2014). La inclusión democrática de diversos actores enriquece los análisis, porque “la cooperación, la comunicación y el aprendizaje colectivo (*e.g.*: panel de expertos, mesas redondas, foros ciudadanos, grupos focales, entre otros), resultan fundamentales en problemas de elevada complejidad y conflicto” (CED, 2014: 141). Por lo tanto, es fundamental “la interconexión entre la EAE y la planificación [...] a través de ventanas de decisión y de reglas de gobernanza” (CED, 2014: 18).

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN AMÉRICA LATINA

Como hemos visto, la tensión entre protección medioambiental y crecimiento económico está presente desde los inicios de la discusión sobre evaluación ambiental. Hasta hoy, los gobiernos latinoamericanos favorecen los proyectos de inversión por encima de las consideraciones ambientales. Incluso aquellos no declarados neoliberales, sino de izquierda o progresistas, han promovido la extracción y exportación de *commodities* en aras de la provisión de recursos para el desarrollo de políticas públicas. Esta tendencia ha sido llamada “neo-extractivismo” (Gudynas, 2009; Svampa, 2013; Mansilla, 2017).

En un contexto geopolítico que “busca abrir o desbloquear el mercado local sirviéndose de instituciones internacionales y Estados nacionales para generar políticas extractivas” (Navarro y Rivera, 2013: 1), cabe esperar diferencias sustanciales entre el Norte y el Sur global, en materia de evaluación ambiental. A modo de ejemplo, podemos observar que en el Reino Unido los resultados y hallazgos levantados durante las fases de evaluación pueden modificar directamente el proyecto

evaluado (Morris y Therivel, 2001: 8). Además, los implementadores de proyectos no son necesariamente los mismos que diseñaron el proyecto y desarrollaron el EIA. En las antípodas, vemos que en Chile la relación entre empresas consultoras responsables de los EIA y las empresas proponentes es más que controvertida: las empresas contratan estas consultorías, por lo que lo informado y evaluado está más orientado a conseguir la aprobación del gobierno de turno que a evaluar profunda y estratégicamente los potenciales impactos.

Cabe destacar que la modificación del proyecto por parte de los actores que participan en la evaluación es coherente con una evaluación ambiental estratégica. Prevenir los impactos y tomar resguardos en la fase de diseño permite que las medidas de mitigación constituyan un último recurso, no una condición inevitable. La posición de los gobiernos de la Unión Europea va incluso más allá: se espera que las evaluaciones identifiquen “oportunidades de mejora de las condiciones y características ambientales actuales” (Morris y Therivel, 2001: 9), cuestión muy distinta a lo que ocurre en América Latina.

La investigación y construcción de conocimiento asociadas a los procesos de evaluación también presentan dificultades en la región latinoamericana. Los equipos de investigación se enfrentan con “la falta de especialistas en todas las disciplinas que deberían estar involucradas en estos estudios, y la existencia de intereses personales o grupales que impiden la objetividad a la hora de la evaluación de los impactos (tanto positivos como negativos)” (Coria, 2008: 134). Perevchikova (2013) agrega a estas deficiencias los problemas de comunicación y la escasa consideración de efectos acumulativos o sinérgicos.

Por otra parte, el abordaje participativo de las controversias en América Latina se ve dificultado por las debilidades democráticas de la región, donde “muchas veces las bondades de la participación no son advertidas, especialmente por los proponentes (de los proyectos), que en ocasiones la consideran un trámite infértil, fuente de conflictos y (retraso de) la ansiada aprobación del proyecto” (Mirosevic, 2011: 287). En este escenario, la participación ciudadana en los proyectos ha cobrado creciente relevancia para la sociedad civil organizada y afectada por los impactos. Así lo reconoce también el sector privado, tal como señala la Asociación Regional de Empresas del Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y El Caribe (Arpel, 2013): “numerosos grupos ecológicos y de interés especial han desarrollado una mayor habilidad de enfocar a la opinión pública no solo en las inquietudes ambientales, sino también en cualquier insuficiencia que los mismos procesos de revisión pueden presentar [...] Este fenómeno representa en cierta forma la maduración del proceso de participación política” (Arpel, 2013: 8).

Por cierto, la multiplicidad de actores e intereses hace imposible que frente a un mismo proyecto “se obtengan los mismos resultados finales” (Coria, 2008: 134), como tampoco puede garantizarse que estos resultados estén orientados por princi-

pios de sustentabilidad o resiliencia. De hecho, “el proceso de (participación en) la EIA asegura una decisión informada, no necesariamente una decisión ambientalmente beneficiosa” (ELAW, 2010: 21). Considerando el carácter inmanente de la conflictividad en el ejercicio político (Mouffe, 2007), se requiere una gobernanza ambiental que garantice la expresión democrática de las controversias, establezca mecanismos para una resolución de conflictos para que cada actor acceda a las mismas oportunidades de ganar o perder y asegure que los resultados no atenten contra los principios que el Estado deba resguardar, por encima de cualquier controversia particular.

EL CASO DE CHILE

La revisión de la institucionalidad ambiental responsable de la evaluación de impactos en Chile permite dar cuenta de las tensiones mencionadas en los apartados previos, considerando el carácter referencial para América Latina de lo que Hidalgo (2011: 76) denomina el “mito fundacional” de su democracia y modelo de desarrollo post dictadura: esto es, el consenso hegemónico neoliberal, transversal a todo el espectro político, favorable a la profundización del extractivismo y tendiente a la reducción del Estado durante los últimos treinta años.

Actualmente, la institucionalidad ambiental chilena está respaldada por la ley 20.417, que modifica la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente (1993) y crea el Ministerio de Medio Ambiente como entidad responsable de la política ambiental y por la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales para el abordaje de controversias judicializadas.

El Ministerio de Medio Ambiente es el responsable de la protección ambiental y del uso sostenible de recursos naturales. Tiene a su cargo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la Superintendencia de Medio Ambiente y el Sistema de Evaluación Ambiental. También es responsable de proponer políticas para el abordaje del cambio climático, la desertificación, los problemas de contaminación, la sequía y los desafíos de cambio cultural para el cuidado ambiental, entre otros. Al igual que todos los ministerios, está distribuido en el país a través de secretarías ministeriales regionales y está asesorado por técnicos y expertos a través de consejos consultivos.

Desde sus inicios, el diseño de esta institucionalidad presupuso que los criterios técnicos resolverían las controversias entre empresas privadas y comunidades, asumiendo una supuesta neutralidad de tales criterios (Barandiarán, 2016). Este supuesto, heredero de la tradición colonial positivista (Quijano, 2000), instaló en el diseño político la premisa de que las controversias se podían dirimir en virtud de quiénes logran demostrar “técnicamente” la presencia o ausencia de impactos socioecológicos.

Sobre esta base, la evaluación de impactos ambientales en Chile se ha desarrollado “en forma dialéctica” (Méndez, 2016: 145). Esto significa que los distintos orga-

nismos del Estado vinculados al proceso de evaluación solicitan aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones a los proponentes de los proyectos, por medio de Informes Consolidados de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones (Icsara). Tales solicitudes son respondidas por los proponentes bajo una figura denominada “adendas” al proyecto. Posteriormente, el Servicio de Evaluación Ambiental emite una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), acto administrativo que constituye “una verdadera autorización de funcionamiento” (Méndez, 2016: 145).

Bajo este esquema no existe la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto a proyectos aprobados con anterioridad a la promulgación de la ley ambiental (1993), la participación ciudadana es estrictamente consultiva, los tiempos para presentar observaciones de actores distintos del proponente y de las instituciones públicas son acotados y específicos, sin posibilidad de incidencia decisiva en ninguna fase del proyecto, la línea base o “estado del arte” del territorio a intervenir es elaborada por el propio proponente de forma predominantemente sectorial, sin una mirada de conjunto ni de largo plazo sobre los distintos componentes e interacciones socioecológicas y las estrategias de mitigación suelen estar asociadas a acciones de beneficencia, en la perspectiva de la responsabilidad social empresarial.

En cuanto a la evaluación ambiental estratégica, la legislación chilena “permite discutir desde el momento del diseño y elaboración de la planificación general e influir desde ahí, en las decisiones relativas a los temas de mayor impacto en el medio ambiente, como los asociados a la matriz energética nacional, la planificación territorial o el uso y manejo de cuencas, entre otros, lo que permitirá, una vez evaluados estratégicamente, revisar proyecto a proyecto a través del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), los impactos sinérgicos de los mismos a la luz de la política o plan aprobados previamente” (Cordero y Vargas, 2016: 1038-1039). Los instrumentos de incidencia territorial que deben someterse a EAE según la ley vigente son: el plan regional de ordenamiento territorial, la zonificación de borde costero y territorio marítimo, los planes de manejo de cuencas y los planes de ordenamiento territorial urbano con regulación (Cordero y Vargas, 2016: 1046-1047). Sin embargo, a la fecha no existe un reglamento vigente para este tipo de evaluación y la aplicabilidad de la normativa queda en manos de la Contraloría General de la República, que “ha sostenido en sus dictámenes la plena vigencia de la EAE [...] aun cuando no se haya dictado el reglamento” (Cordero y Vargas, 2016: 1041). El vacío se supera muchas veces con normas que rigen los procedimientos administrativos de los actos de los órganos del Estado (Ley 19.880).

En definitiva, estas disposiciones no están operacionalizadas para ser aplicadas en los distintos proyectos sometidos al proceso de evaluación ambiental. Las consecuencias de estas deficiencias se traducen en un aumento de la conflictividad social y, en particular, de las movilizaciones ciudadanas, que llevan incluso a la paralización de proyectos (Carruthers, 2001; Schaeffer, 2017; Li, 2017).

Que el Estado realice una evaluación estratégica y sistémica de los proyectos, planes y programas, considerando el principio precautorio, estrategias de mitigación y la democratización en la toma de decisiones, ha sido una demanda planteada no solo por organizaciones y movimientos sociales, sino también por académicos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y funcionarios públicos organizados en la Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente, Fenatrama (Aedo y Parker, 2020), articulados en una autodenominada Comisión Sindical Ciudadano Parlamentaria¹ (CSCP, 2016). La participación de funcionarios públicos en esta controversia permite observar que el Estado tampoco es un actor homogéneo: la burocracia está compuesta de actores-interpretadores de las políticas públicas y no sólo implementadores.

Considerando que las élites burocráticas actúan en función de dos objetivos principales: reproducirse como élite al interior de la estructura institucional (Leyva, 1998) y “hacer política”, en el sentido de participar en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en diálogo con otros actores y grupos de interés (Aedo y Parker, 2020), la participación de funcionarios públicos en las controversias sobre evaluación ambiental explicaría lo que Navarro y Rivera (2013) identifican como prácticas de resistencia intraestatal en Chile, caracterizadas por “la oposición discursiva a ciertos proyectos, la sobrecarga de observaciones técnicas en los procesos de evaluación [y] la formación de redes de información y apoyo entre funcionarios de diferentes agencias o fuera del proceso” (Navarro y Rivera, 2013: 9). Reconocer al Estado como espacio de disputa supone profundizar en el análisis de sus controversias internas, esto es, “investigar sobre los factores que condicionan el éxito de las prácticas de resistencia de las agencias públicas en un marco institucional favorable a la inversión” (Navarro y Rivera, 2013: 6).

Sin embargo, las críticas y propuestas de estos múltiples actores, que emergen incluso desde dentro del aparato estatal, han sido escasamente acogidas por los gobiernos de turno. En dirección opuesta, el gobierno vigente a la fecha de esta publicación, liderado por Sebastián Piñera e integrado por una coalición neoliberal y conservadora, presentó en el año 2018 un proyecto de reforma que consideraba, entre otras medidas: reestructuración del SEIA en tres macrozonas, eliminando las doce unidades regionales actuales, reducción de los plazos de discusión y presentación de observaciones ciudadanas e implementación de un sistema de participación ciudadana anticipada, consistente en espacios de negociación previa entre las empresas y las comunidades, tutelados por los Tribunales Ambientales. Todo ello con el explícito objetivo de volver más expeditas las decisiones sobre la aprobación, modificación o rechazo de los proyectos. Además, por decisión administrativa fue

¹ Esta comisión fue creada por los actores señalados en el año 2015, frente a la falta de diálogo del gobierno con funcionarios públicos y sociedad civil para la reforma del SEIA (Aedo y Parker, 2020).

eliminado el departamento de participación ciudadana y consulta indígena, acciones que pasaron a depender de las unidades de evaluación ecosistémica y física (Aedo y Parker, 2020).

Este proyecto de reforma parece asumir que la conflictividad puede reducirse acotando la discusión. La creación de macrozonas y la transformación de direcciones regionales en oficinas con menos atribuciones reducen las voces intervinientes en las decisiones sobre proyectos (Aedo y Parker, 2020). Sin embargo, las críticas provenientes de distintos actores (funcionarios públicos, parlamentarios y sociedad civil) motivaron el retiro oficial de algunas de estas medidas. En julio de 2019, la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar, pero diputados de distintos sectores presentaron 72 observaciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana y ampliar los alcances de la evaluación, incluyendo ámbitos no considerados (como las plantaciones agrícolas) y permitiendo la revisión periódica de las resoluciones de calificación ambiental.

A la fecha de elaboración de este artículo, el gobierno ha impuesto suma urgencia a la tramitación de la reforma a la institucionalidad ambiental en el Congreso, con el fin de generar condiciones aún más favorables para la aprobación de los proyectos de inversión afectados por la recesión económica y la pandemia global. Simultáneamente, la Asociación de Funcionarios del Servicio de Evaluación Ambiental ha denunciado públicamente que las autoridades los presionan para continuar los procesos evaluativos, pese a la imposibilidad de realizar las evaluaciones en terreno debido al riesgo de contagio del covid-19. Estas decisiones permiten afirmar que las consideraciones socioecológicas no son una prioridad gubernamental frente al crecimiento económico. En 2020, la explícita prioridad otorgada al funcionamiento del comercio y las industrias por encima de las medidas sanitarias que requería el abordaje de la pandemia en curso, son una evidencia más del reduccionismo economicista predominante. El marco institucional vigente ofrece al gobierno múltiples oportunidades para sostener y agudizar esa posición.

DESAFÍOS PARA TRANSITAR HACIA UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Para un planteamiento más proactivo que reactivo de la evaluación ambiental, Soria y Valenzuela (2015: 7) proponen considerar cuatro factores: *a)* rendimiento ambiental, *b)* umbrales ambientales, *c)* enfoque integrado, *d)* ayuda a la decisión y la planificación. Se puede afirmar que los dos primeros están relacionados con el principio precautorio y la necesidad de diseñar acciones preventivas; el tercero, con una perspectiva más compleja de los factores involucrados, y el cuarto con las necesidades de democratización. Por su parte, Brown y Therivel (2012) destacan la importancia de considerar la evaluación ambiental estratégica como un proceso no unitario, sin “recetas” estandarizables, sino ajustado al contexto y las dinámicas entre actores, puesto que “ninguna metodología podrá aplicarse de manera uniforme [...] Nece-

sitarán adaptarse a la existencia de diferentes agendas, actores, discursos, requisitos de conocimiento [...] y estilos de negociación dentro de los diferentes sectores de formulación de políticas” (Brown y Therivel, 2012: 185).

Una EAE democrática, interdisciplinaria y dialógica resulta fundamental para atravesar las incertidumbres y controversias que surgen en las distintas etapas de los proyectos. Los procesos de participación “deben tener un carácter que va más allá de la comunicación y la consulta, desarrollando instancias de deliberación efectiva entre agentes y público interesado” (CED, 2014: 141). Al considerar el contexto crítico que impone el Antropoceno, es precisa una profundización democrática en la construcción de conocimiento, levantamiento de datos, seguimiento de las decisiones y diseño de mecanismos de aprendizaje y adaptación,

Incluso el Banco Mundial, entidad gravitante sobre la toma de decisiones en las políticas públicas de Chile y América Latina, reconoce que “una participación pública activa, efectiva y sostenida es vital [...]. La percepción de los interesados, en particular la de los posibles perdedores, sobre los efectos potenciales de una política, necesitan incorporarse y validarse, aprovechando las mejores pruebas disponibles y tomando en cuenta la vulnerabilidad relativa de cada grupo frente al medio ambiente, y su poder de influir los procesos de políticas; para esto, deben usarse las herramientas de análisis de interesados” (CED, 2014: 60). También hay sectores empresariales que reconocen la necesidad de estos ajustes, aunque con miras a contener la conflictividad más que contribuir a la democratización. Asociaciones del rubro empresarial como Arpel recomiendan a sus miembros que “refuercen su compromiso con el concepto de concientización comunal, mediante la elaboración de algunos estándares mínimos comunes, aceptables para el proceso de información y consulta pública” (Arpel, 2013: 9).

Lejos del supuesto de demora y entorpecimiento que la participación impondría a la evaluación, sus efectos positivos se extienden a todo el sistema político, puesto que contribuye sinérgicamente a “la mejora en la eficacia de las políticas públicas, la educación política, el refuerzo a la solidaridad colectiva y sentido del bien común, el fomento a la asociación, el control social de los agentes de gobierno, la reducción de la carga del aparato público, la contribución al cumplimiento voluntario del ordenamiento jurídico y la legitimación de las decisiones públicas” (Mirosevic, 2011: 285). Adicionalmente, “proporciona a los profesionales del medio ambiente un marco más sólido para asegurar la participación efectiva de las partes interesadas, potencialmente marginadas, que pueden verse afectadas por un proyecto, política o programa propuesto” (Simpson y Basta, 2018: 68)

Transitar hacia una evaluación estratégica, evidentemente, supone ajustes normativos y metodológicos. A juicio de Perevochtikova (2013), se requiere “revisión y ajuste de la legislación y normatividad existente, fortalecimiento de redes de monitoreo ambiental, certificación de las consultorías que emiten los informes técnicos,

mejoramiento del estado económico y de recursos humanos; transparencia de la información y rendición de cuentas dentro de todo el proceso de la EIA, con inclusión de un mecanismo transparente, claro y eficaz de consulta pública; unificación metodológica y técnica, con posible desarrollo de guías específicas para diferentes tipos de obra; formación de un sistema de información inter e intrainstitucional” (Perevochtikova, 2013: 305). Complementariamente, Soriano, Ruiz y Ruiz-Lizama (2015) proponen el método de valoración contingente (MVC) para una evaluación estratégica del efecto económico en los territorios, a fin de estimar el valor de bienes (productos o servicios) para los que no existe mercado y que la comunidad considere contextuales para obtener sus ingresos o medios de vida (Soriano, Ruiz y Ruiz-Lizama, 2015: 195).


CONCLUSIONES

Transitar hacia una evaluación ambiental estratégica de los proyectos de inversión e infraestructura supone asumir la progresiva agudización de la incertidumbre y complejidad en el marco del Antropoceno.

Hemos visto cómo los acuerdos internacionales han transitado desde una menor a mayor complejidad en los estándares para la evaluación de los impactos antrópicos sobre los ecosistemas y sus habitantes. En virtud de estos acuerdos, algunos países han pasado de modelos evaluativos basados en un enfoque casuístico y acotado hacia modelos estratégicos, que incluyen disposiciones para la evaluación ambiental, social y política de proyectos, planes y programas públicos y privados.

En América Latina en general y en Chile en particular la transición hacia una evaluación ambiental estratégica, con una perspectiva democrática y de largo plazo, presenta serias dificultades. La presión extractivista y economicista dificulta la posibilidad de construir una gobernanza ambiental democrática y estratégica. Dicha presión genera impactos que alimentan y sinergizan las alteraciones geofísicas del Antropoceno.

El caso chileno nos deja lecciones importantes para comprender esta problemática y sus desafíos. En efecto, pese a que en Chile se observó durante treinta años una estabilidad política y económica teóricamente favorable al desarrollo de una institucionalidad ambiental fuerte, las controversias aquí descritas y el estallido social reciente evidencian que este país latinoamericano, al igual que sus vecinos, está lejos de consolidar un sistema de evaluación ambiental estratégico y democrático bajo el actual régimen geopolítico y económico.

El conjunto de condiciones que posibiliten el avance hacia una evaluación ambiental estratégica en Chile, en América Latina y en el mundo requiere e involucra no solo nuevos razonamientos y prácticas técnicas e institucionales, sino un cambio político y cultural de gran envergadura, desafío insoslayable en el contexto que imponen las múltiples crisis de nuestra era. 

REFERENCIAS

- Aedo, María Paz y Cristian Parker (2020), “Funcionarios públicos y evaluación ambiental en Chile: Tensiones en la construcción de una gobernanza ambiental democrática”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXV(239), pp 379-393, DOI: 10.22201/fcpys.2448492xc.2019.237.67896.
- Arpel (Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe) (2013), “Proceso de evaluación de impacto ambiental”, guía 10, disponible en: <https://arpel.org/media/apps/library/63/files/GUIA%2010.pdf> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2019].
- Barandiarán, Javiera (2016), “The Authority of Rules in Chile’s Contentious Environmental Politics”, *Environmental Politics*, 25(6), pp. 1013-1033, DOI: 10.1080/09644016.2016.1218156.
- Benson, Melinda y Robin Craig (2014), “The End of Sustainability”, *Society & Natural Resources*, 27(7), pp. 777-782, DOI: 10.1080/08941920.2014.901467.
- Brown, Lex y Riki Therivel (2012), “Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), pp. 183-189, DOI: 10.3152/147154600781767385.
- Burns, Tom (2016), “Sustainable Development: Agents, Systems and the Environment”, *Current Sociology Review*, 64(6), pp. 875-906, DOI: 10.1177/0011392115600737.
- Carruthers, David (2001), “Environmental Politics in Chile: Legacies of Dictatorship and Democracy”, *Third World Quarterly*, 22(3), pp. 343-358.
- CED (Centro de Estudios del Desarrollo) (2014), *Análisis de la experiencia internacional de la evaluación ambiental estratégica de políticas públicas en el sector energía*, Santiago de Chile, Ministerio de Energía, disponible en: http://dataset.cne.cl/Energia_Abierta/Estudios/Minerg/21_Informe%20Final_An%C3%A1lisis%20de%20la%20experiencia%20internacional%20de%20la%20evaluaci%C3%B3n%20ambiental%20estrat%C3%A9gica.pdf [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2019].
- Cordero, Eduardo e Iris Vargas (2016), “Evaluación ambiental estratégica y planificación territorial: Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la jurisprudencia administrativa”, *Revista Chilena de Derecho*, 43(3), pp. 1031-1056.
- Coria, Ignacio (2008), “El estudio de impacto ambiental: Características y metodologías”, *Revista Invenio*, 11(20), pp. 125-135.
- CSCP (Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria) (2016), *Propuestas para la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile*, Santiago de Chile, Fiscalía del Medio Ambiente, disponible en: <http://www.fima.cl/wordpress/2016/08/10/infome-de-la-comision-sindical-civico-parlamentaria-para-la-reforma-del-seia/> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2019].
- Cutaia, Fabio (2016), *Strategic Environmental Assessment: Integrating Landscape and Urban Planning*, Palermo, UNIPA Springer Series.
- ELAW (Environmental Law Alliance Worldwide) (2010), *Guía para evaluar EIAS de proyectos mineros. Capítulo 2: Vista general del proceso del EIA*, Eugene, ELAW.
- Erias Rey, Antonio y Manuel Álvarez-Campana (2006), “Relaciones entre la evaluación de impacto ambiental, la evaluación ambiental estratégica y el desarrollo sostenible: Evolución, metodología y agentes participantes”, presentado en el III Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente, Zaragoza, 25-27 de octubre.

- Ferrer, Yiezenia (2015), “Seguimiento en el tiempo de la evaluación de impacto ambiental en proyectos mineros”, *Luna Azul*, 42, DOI: 10.17151/luaz.2016.42.16.
- Freitas da Silva, Ana (2015), “Os investimentos estrangeiros e o direito ao desenvolvimento”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 3(5), pp. 339-353, DOI: 10.16890/rstpr.a3.n5.339.
- García Leyton, Luis Alberto (2004), “Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales”, tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya-Departament de Projectes d’Enginyeria.
- Gudynas, Eduardo (2009), “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, en Jürgen Schuldt, Alberto Acosta, Alberto Barandiarán, Anthony Bebbington, Mauricio Folchi, Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, *Extractivismo, política y sociedad*, Quito, CAAP/CLAES, pp. 187-225.
- Hidalgo, Paulo (2011), *El ciclo político de la Concertación (1990-2010)*, Santiago de Chile, Uqbar.
- Leyva, Giselle (1998), “Política y burocracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 50(2), pp. 179-220, DOI: 10.2307/3540525.
- Li, Fabiana (2017), “Moving Glaciers Remaking Nature and Mineral Extraction in Chile”, *Latin American Perspectives Review*, 45(5), pp. 102-119, DOI: 10.1177/0094582X17713757.
- Mansilla, Natassja (2017), “Gestionando el neoextractivismo en un conflicto ambiental en el sur de Chile”, *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*, 136, pp. 195-211.
- Méndez Ortiz, Pablo (2016), “Algunas precisiones sobre el término anticipado del procedimiento de evaluación ambiental”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 29(1), pp. 141-159.
- Mirosevic, Camilo (2011), “La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 36, pp. 281-323.
- Morris, Peter y Riki Therivel (2001), *Methods of Environmental Impact Assessment: Spon Press*, Londres, Taylor & Francis Group.
- Mouffe, Chantal (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, Roberto y Claudio Rivera (2013), “Evaluación ambiental en Chile: Falencias y tensiones dentro del Estado”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55, pp. 173-192.
- Nooteboom, Sibout (2007), “Impact Assessment Procedures for Sustainable Development: A Complexity Theory Perspective”, *Environmental Impact Assessment Review*, 27(7), pp. 645-665.
- Parker, Cristian (1997), “Cultura, ecología y desarrollo sustentable”, *Revista de Estudios Sociales*, 91, pp. 171-186.
- Parker, Cristian (2014), “El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe”, *Polis*, 13(39), pp.175-201.
- Parker, Cristian (2018), “Transición energética y actores locales: Una aproximación conceptual”, en Gloria Baigorrotegui y Cristian Parker (eds.), *¿Conectar o desconectar? Energía y comunidad para las transiciones energéticas*, Colección IDEAS, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados, pp. 173-196.
- Perevochtikova, María (2013), “La evaluación del impacto ambiental y la importancia de los indicadores ambientales”, *Gestión y Política Pública*, XXII(2), pp. 283-312.
- Quijano, Alberto (2000), “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Edgardo Lander (comp.) (2000), *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso, pp. 122-141.

- Sachs, Wolfgang (ed.) (2002), *Equidad en un mundo frágil: Memorandum para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable*, Berlín, Fundación Heinrich Böell.
- Schaeffer, Colombina (2017), “Democratizing the Flows of Democracy: *Patagonia Sin Represas* in the Awakening of Chile’s Civil Society”, en Sofía Donoso y Marisa von Bülow (eds), *Social Movements in Chile*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- SEIA (Servicio de Evaluación del Impacto Ambiental) (2014), *Guía de evaluación de impacto ambiental: Reasentamiento de comunidades humanas*, Santiago de Chile, SEA-División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana.
- Simpson, Nicholas y Claudia Basta (2018), “Sufficiently Capable for Effective Participation in Environmental Impact Assessment?” *Environmental Impact Assessment Review*, 70, pp. 57-70, DOI: 10.1016/j.eiar.2018.03.004.
- Soria, Julio Alberto y Luis Miguel Valenzuela (2015), “Dimensiones relevantes para la evaluación ambiental proactiva de la movilidad urbana”, *Investigaciones Geográficas*, 87, pp. 5-24, DOI: 10.14350/rig.34416.
- Soriano, Lady, María Elena Ruiz Rivera y Edgar Ruiz-Lizama (2015), “Criterios de evaluación de impacto ambiental en el sector minero”, *Industrial Data*, 18(2), pp. 99-112.
- Steffen, Will, Wendy Broadgate, Lisa Deutsch, Owen Gaffney y Cornelia Ludwig (2015), “The Trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration”, *The Anthropocene Review*, 2(1), pp. 81-98.
- Svampa, Maristella (2013), “‘Consenso de los commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 244(4), pp. 30-46.
- Therivel, Riki, Elizabeth Wilson, Stewart Thompson, Donna Heaney y David Pritchard (1992), *Strategic Environmental Assessment in Action*, Londres, Earthscan.
- Verheem, R.A.A. y J.A.M.N. Tonk (2000), “Strategic Environmental Assessment: One Concept, Multiple Forms”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), pp. 177-182.
- Zelada, Sara y James Park (2013), “Política ambiental chilena y política indígena en la coyuntura de los tratados internacionales (1990-2010)”, *Polis*, 12(35), pp. 555-575.

Conversatorio sobre *Socialismo, historia y utopía* de Luis Fernando Medina

Adriana Alfaro Altamirano, Luis de la Calle,
Luis Fernando Medina y David Peña Rangel

Luis de la Calle: Dentro del marco de los seminarios de *Política y Gobierno* organizados por la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el día 28 de septiembre de 2020, a las 14:45 hora de la Ciudad de México, nos reunimos a través del mundo virtual para discutir sobre socialismo y capitalismo al hilo del reciente ensayo de Luis Fernando Medina *Socialismo, historia y utopía*, publicado por Akal. Difícil encontrar un elenco de más tronío: Luis Fernando Medina (Universidad Carlos III, Madrid), Claudio López-Guerra (Universidad de Richmond), Adriana Alfaro (Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM) y David Peña (CIDE) exploraron durante más de dos horas las brechas del capitalismo actual y las nuevas utopías socialistas. Con todos ellos quedamos muy agradecidos por haber participado en el evento. Lo que sigue es una transcripción editada de partes del conversatorio. Espero que lo disfruten tanto como lo hicimos aquellos que lo presenciamos en directo.

LUIS FERNANDO MEDINA

Contra los obituarios prematuros: *Socialismo para tiempos complejos*

Aparte de gratitud, no deja de causar también sorpresa que *Política y Gobierno* abra sus páginas a un debate tan cualificado sobre mi libro *Socialismo, historia y utopía* con participantes de tanto calibre. La sorpresa no viene tanto de la circunstancia particular sino del contexto, es decir, del hecho de que en pleno siglo XXI sigamos hablando de socialismo. Para quienes ya teníamos pleno uso de razón cuando terminó la Guerra Fría esto produce el desconcierto que, me imagino, deben sentir personas que han sobrevivido a una experiencia cercana a la muerte.

Aunque en mi vida personal nunca he estado cerca de morir, me queda fácil imaginarme que una persona que haya pasado por una experiencia de ese tipo se formule preguntas muy profundas como “¿En qué he cambiado?” “¿Sigo siendo yo misma?” “¿Qué quiere decir que sea yo misma?” En nuestras vidas personales necesitamos un sentido mínimo de continuidad. Necesitamos saber (o sentir) que,

por más que cambiemos, seguimos siendo de algún modo nosotros mismos. Muchas personas, ante la sensación de que ya no van a seguir siendo ellas mismas, prefieren morir.

Creo que la tradición socialista se encuentra en un momento similar. Las preguntas sobre su futuro están íntimamente ligadas a las preguntas sobre su pasado. Por eso en este libro dediqué más páginas de las que el profesor López-Guerra hubiera querido a cuestiones históricas.

En sus más de dos siglos de historia el socialismo ha sido muchas cosas. Panfle-tistas, intelectuales, luchadores políticos, parlamentarios, dictadores, verdugos y hasta algún que otro empresario se han definido como socialistas. Yo diría, sin embargo, que entre esa enorme diversidad de ideas y prácticas históricas que denomi-namos socialismo hay algunos elementos en común. El primero, la creencia en que una sociedad que haga simultáneamente justicia a los tres principios de la revolu-ción francesa, libertad, igualdad y fraternidad, es posible y deseable. El segundo, la certeza de que dicha sociedad no será posible mientras los mecanismos de mercado y la propiedad privada sigan ocupando el lugar de privilegio que ocupan en nuestro orden económico actual. Por último, la convicción de que esa sociedad mejor no va a surgir espontáneamente sino que tiene que ser producto de la acción consciente de grandes sectores de la sociedad.

Seguramente no estaríamos teniendo este debate en esta revista si los socialistas se hubieran conformado con comprar terrenos vacíos en la pradera americana, como hizo Robert Owen a comienzos del siglo XIX. Pero para bien y para mal, el socialismo terminó por convertirse en un movimiento político, es decir, un movimiento que aspira a transformar la sociedad en su conjunto. Tras ese viraje, el socialismo se vio envuelto en la encrucijada que quise recoger en el título del libro: la coexistencia de la historia y la utopía. No se puede hacer política por fuera de la historia; la política siempre arranca aquí y ahora, en el mundo tal como nos es legado por la historia. Pero buscar la transformación de la sociedad requiere una dosis de utopía.

Buena parte de mi libro es un intento por estudiar la tensión entre ambas cosas. Si fuera a reescribir el libro, algunos de estos puntos los expresaría con más claridad ahora que ya me he beneficiado de intercambios como este. Por eso mismo, aprovecho aquí para reformular algunas de las ideas.

Mi preocupación central no es aquí por el contenido mismo de la utopía socialis-ta, aunque, por supuesto, un libro de este tipo tiene que decir algo al respecto. De ahí que me haya pronunciado en favor de, por ejemplo, la renta básica universal, las medidas de desmercantilización del trabajo, la creación de cooperativas, los méto-dos democráticos de gestión de recursos comunes, el servicio social obligatorio y otras cosas por el estilo. Pero más que esbozar un programa socialista, cosa que otros han hecho mejor que yo, me interesaba indagar, por así decirlo, las condiciones de producción del pensamiento socialista.

Tiene razón la profesora Alfaro cuando dice que este debate se podría enriquecer con las contribuciones de varias vertientes, en especial aquellas sobre el pensamiento utópico y los debates sobre “teorías no ideales”. Para que dicha contribución sea más fecunda, conviene sin embargo aclarar los términos del debate. Aquí debo hacer una confesión que, en mi experiencia, siempre termina por dejarme sin aliados. Mi aspiración es que algún día la filosofía política supere la división entre “analíticos” y “continentales”. Por eso este libro está escrito usando ambos registros.

A mi modo de ver, Hegel y Marx se plantearon una pregunta que, sin ser directamente la misma de muchos de los actuales participantes en los debates sobre “teorías no ideales”, les podría resultar familiar: ¿qué efecto tiene la sociedad en la que vivimos sobre las ideas de justicia que nos formamos y sobre los proyectos que concebimos para poner en práctica dichas ideas? Si se quiere, podemos decir que es una especie de metateoría de la justicia, una teoría sobre cómo surgen y cómo son nuestras teorías de la justicia. Así como algunos de los críticos actuales de Rawls han cuestionado su proceder filosófico de estirpe kantiana, Hegel y Marx, ambos producto de las críticas poskantianas, querían formular sus nociones sobre filosofía social a partir del mundo tal cual existe, sin tener que presuponer un modelo abstracto de pensamiento.

Creo que le corresponde a Hegel el mérito de formular dos atisbos muy importantes. Primero, nuestras circunstancias nos llevan a formular teorías de la justicia que son simultáneamente imperativas e imposibles. Es decir, la realidad social en la que nos hallamos inmersos da origen a nociones normativas que nos atraen irresistiblemente, pero al mismo tiempo nos priva de los medios para llevarlas a cabo. Segundo, esta brecha trágica se puede cerrar con el tiempo en la medida en que las sociedades vayan incorporando en instituciones concretas las ideas originarias. Para Hegel era fundamental distinguir entre los principios abstractos (por ejemplo, la libertad) y las formas institucionales concretas que los representan (por ejemplo, las constituciones liberales). Solo cuando dichas formas institucionales echaran raíces profundas en la sociedad podía considerarse que los principios abstractos se habían hecho realidad.

Una de las tesis centrales de mi libro es que estos dos atisbos nos ofrecen una buena clave interpretativa para entender no solo la historia del socialismo sino también su futuro. Por su naturaleza, esta tesis es, a la manera del dios Jano, bifronte: mira hacia atrás y hacia adelante.

Mirando hacia atrás, sostengo que la celeridad con la que el capitalismo destruyó las viejas formas de integración social hizo que los ideales socialistas echaran raíces incluso en tierras que parecían ser hostiles, como es el caso del Tercer Mundo, donde, además, se fusionó con las aspiraciones de modernización y liberación nacional. Pero una acción política guiada por principios tan abstractos, en condiciones tan adversas, está condenada a depender de grados altísimos, en últimas insostenibles,

de voluntarismo. Una sociedad moderna no puede operar como si todos los días fueran una campaña militar. El colapso del bloque soviético es una muestra elocuente. Es verdad que para 1989 Europa Oriental se hallaba en serias dificultades económicas. Pero ya había afrontado crisis peores. Lo que ocurrió fue que esa crisis económica llegó en un momento en el que ya los mecanismos de movilización estaban totalmente desgastados. Tras décadas de campaña permanente, estas sociedades ya no estaban para grandes gestas. La ciudadanía quería algo tangible que no exigiera esfuerzos heroicos más propios de los años de la posguerra.

Pero al mismo tiempo, mirando hacia adelante, creo que en la actual etapa de desarrollo del capitalismo tenemos la oportunidad (¡no la inevitabilidad!) de llevar a cabo la agenda socialista sin entrar en los callejones sin salida del siglo xx. Las sociedades modernas están mejor equipadas para llevar a la práctica los ideales de libertad, igualdad y responsabilidad compartida (el término que prefiero en reemplazo del de “fraternidad”).

Para apoyar mi argumento, voy a formular una hipótesis más audaz de lo que yo quisiera. Así como los individuos atraviesan procesos de aprendizaje, algo similar se puede decir respecto a las sociedades, en especial en lo que hace al funcionamiento de mecanismos impersonales tan complejos como los mercados y la democracia. Como resultado de dichos procesos de aprendizaje, estos mecanismos pueden operar de manera cada vez más estable sin necesidad de las dosis de voluntarismo que tantos problemas causaron en el pasado.

Por supuesto que un individualista metodológico como yo no puede menos que sentir mucha cautela a la hora de hablar de procesos de aprendizaje social. Pero, por otro lado, si no consideramos esa posibilidad no veo cómo podemos entender la evolución histórica, especialmente la de los últimos dos siglos. Pensemos, a manera de ejemplo, en el vértigo que producía entre intelectuales del siglo xix la idea del sufragio universal y comparémoslo con la manera como hoy nos parece autoevidente. Hace dos siglos era impensable que el Estado mutualizara los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte de todos los trabajadores de un país. De hecho, ni siquiera existían los mecanismos privados para mutualizar dichos riesgos más allá de unas pocas fábricas. Hoy en día esa es una labor rutinaria de los Estados del bienestar. Debatimos sin cesar si es deseable que el Estado asuma esas funciones, pero nadie duda de que es factible. El empleo público era una demanda de las facciones ultrarradicales de las dos revoluciones francesas, la de 1789 y la de 1848 (los “*ateliers nationaux*”). Hoy en día, cualquier Estado medianamente razonable emplea a un porcentaje significativo de la mano de obra de su país.

Si se acepta esta hipótesis, el futuro del socialismo se ve menos gris de lo que se suele creer. Independientemente de lo que creamos sobre los argumentos normativos a favor o en contra del capitalismo, es indudable que lo que lo ha llevado a la posición hegemónica que ocupa hoy en día ha sido su capacidad de generar mejoras

en la vida material de grandes sectores de la población. Pero hay razones para creer que ese motor aparentemente imparable está mostrando señales de fatiga.

Primero, hay dudas de que futuras mejoras sean sostenibles dados los límites de los recursos naturales. Segundo, tampoco está claro que sean deseables. Dado el nivel de riqueza que la humanidad ha alcanzado, el principio de utilidad marginal decreciente nos basta para concluir que hoy en día los habitantes de países ricos y de ingreso medio ya no se beneficiarían tanto de altos niveles de crecimiento del PIB como de, por ejemplo, tener acceso a más y mejor ocio, a una educación más amplia y enriquecedora, a más espacios de sociabilidad democrática con sus conciudadanos, etc. Además, es un insulto moral mayúsculo que en una época de tanta abundancia material sigan viviendo miles de millones de personas en la miseria. No hay ningún argumento normativo que justifique la prolongación de esa monstruosidad.

Pero además, dada la etapa que ha alcanzado la sociedad moderna, un tránsito hacia el socialismo no tendría por qué tener un costo desmesurado en cuanto a calidad de vida para la ciudadanía. Los grandes logros del capitalismo se deben en buena medida, como lo señaló Hayek, a sus fabulosas propiedades epistémicas, es decir, al hecho de que el mercado actúa como un gigantesco procesador de información que optimiza el uso de recursos escasos.

Pues bien, aunque el mercado sigue siendo prácticamente imbatible a la hora de asignar recursos, han ido surgiendo sistemas alternativos que son, si no un sustituto, por lo menos un importante suplemento. Por eso pongo en mi libro el ejemplo de la comunidad científica. La producción de conocimiento hoy en día conecta a una red transnacional altamente compleja con mecanismos de cooperación y responsabilidad compartida que no encontramos en el mercado. A diferencia del mercado, la producción de conocimiento premia a los “perdedores”. Científicos que se embarquen en una búsqueda infructuosa no son barridos del mapa como empresas en bancarota sino que son reconocidos como exploradores que nos han ahorrado a los demás un esfuerzo enorme. Todo miembro de la comunidad científica digno de tal nombre reconoce la importancia de preservar y transmitir el acervo de conocimiento existente en condiciones igualitarias, sin acaparamiento, sin especulación. Al igual que sucede en el caso de los bienes comunes (por ejemplo, en ciertos acuíferos y en ciertas reservas de pescado y madera), en la comunidad científica hay normas firmes contra la polución, en este caso no la polución física sino la polución fruto de las malas prácticas y la falta de ética. La ciencia solo puede avanzar sobre la base de la confianza mutua y esa confianza es un activo común que todos los participantes cuidan de manera colectiva. Además, no sobra recordar que las diferencias salariales en el mundo de la ciencia son ínfimas comparadas con las que existen en el mundo de la empresa de manera que la producción científica se acerca al ideal “de cada quien según sus habilidades, a cada quien según sus necesidades”.

Iré más lejos todavía. En principio se me puede objetar que esta metáfora, en el mejor de los casos, es solamente un artificio retórico, ya que lo que hagan unos cuantos privilegiados en ciertas universidades no tiene relevancia para los problemas de la vida material de la sociedad en su conjunto. Pero esto ignora el enorme papel que la ciencia tiene en nuestras vidas hoy en día. Desde la segunda revolución industrial de finales del siglo XIX (la aplicación de principios científicos a la producción industrial), hemos venido operando con un modelo que separa las ciencias básicas (universidades y laboratorios) del mercado y coloca a las empresas como intermediarias. Pero ese modelo no tiene por qué ser el único posible. Si ya vivimos en sociedades en las que la ciencia juega un papel preponderante, ¿por qué mantenerla confinada en unos cuantos recintos, máxime cuando ya estamos tan cerca de erradicar el analfabetismo y podríamos garantizar educación científica básica universal?

Debo aclarar que no estoy pensando en el socialismo como una tecnocracia sino, al contrario, como una sociedad en la que los ciudadanos pueden ejercer la responsabilidad compartida sobre recursos comunes gracias a su permanente interlocución en condiciones democráticas con la producción científica (¿Se molestará algún marxista ortodoxo si lo llamo “socialismo científico”?).

Por ejemplo, a pesar de todas sus cualidades, las cooperativas como forma de organizar la producción se suelen enfrentar a problemas de competitividad. Al fin y al cabo, muchos de sus atributos, tales como la preservación de condiciones laborales dignas o las relaciones de la empresa con la comunidad, son percibidos por el mercado como costos cuando en realidad pueden ser producción de externalidades positivas que los precios de mercado no captan.

¿Cómo valorar esas externalidades? No es fácil. Se necesitan sistemas capaces de agregar y diseminar información muy heterogénea. Durante el siglo XX lo más parecido a un sucedáneo de dichos sistemas fue la gestión estatal, mediante burocracias lentas e ineficientes con poco control democrático. Pero las sociedades de hoy tienen una población mucho más educada, con experiencia de vida en sistemas democráticos descentralizados, con muchas de sus necesidades básicas de supervivencia ya resueltas, con acceso a mejores tecnologías. La brecha de eficiencia entre el mercado capitalista y lo que se podría obtener mediante mecanismos democráticos de gestión se ha reducido significativamente.

Son consideraciones de este tipo las que me llevan a hablar del socialismo como un proyecto “político, no metafísico”. Si ocurre, el tránsito hacia el socialismo no va a ser porque, presuntamente, represente una teoría de la justicia “mejor” que otras sino porque será reconocido por la sociedad como la respuesta más adecuada a los hechos apremiantes del momento, en particular lo que he denominado “el hecho de la complejidad”.

Gerald Cohen decía, no sin amargura, que si íbamos a renunciar a las alternativas al capitalismo, por lo menos deberíamos reconocer que esa renuncia era también

una capitulación moral que nos llevaba a aceptar un orden social regido por el egoísmo. Pero, recíprocamente, si creemos que existen alternativas al capitalismo, y creemos, como buenos materialistas, que la naturaleza humana no es una esencia metafísica sino que se moldea en nuestras experiencias de vida, podríamos concluir que en un proceso de tránsito hacia el socialismo también nuestras disposiciones morales cambiarían. Vivir en una sociedad en la que la cooperación, la tolerancia, la reciprocidad y el trato igual sean premiadas tanto o más que el egoísmo y el oportunismo, seguramente tendría efectos sobre cómo somos.

Para acabar, regreso a mi pregunta sobre las formas de producción de la utopía (acaso delatando mi sesgo de economista). Históricamente la producción de utopías ha sido una actividad altamente centralizada, a veces incluso en manos de un solo individuo. Pero vivimos en tiempos en los que esos modelos de producción se han quedado anticuados en muchas esferas de la vida. En la ciencia, para volver al ejemplo ya discutido, la figura del inventor individual está prácticamente desaparecida (Alexander Graham Bell inventó el teléfono pero, ¿quién inventó el televisor o el GPS?) En el arte, una de las innovaciones del siglo XX fue precisamente romper la barrera entre el creador y el espectador. Bien puede ocurrir un proceso similar con las utopías. En lugar de movimientos políticos dedicados a hacer realidad la utopía concebida por un selecto grupo de pensadores, tal vez las expresiones políticas del socialismo en los tiempos que vienen sean la articulación de utopías concebidas en colectividad, democráticas desde su génesis. Por supuesto, esto genera muchas preguntas. Por ejemplo, ¿cuál será el papel de los mecanismos representativos ante ese tipo de proyectos? ¿Traerán consigo una transformación no solo de las ideas políticas sino de cómo llevarlas a la práctica? ¿Quizá el socialismo del futuro será producto únicamente de la lucha o de la generación de experimentos exitosos? Ni por un instante me atrevo a afirmar que tenga la respuesta a estas preguntas. Pero la tradición socialista puede solazarse en ellas. Al fin y al cabo, el que se hace preguntas es porque está vivo.

ADRIANA ALFARO ALTAMIRANO

Utopías y metáforas para el socialismo contemporáneo

En su libro *Socialismo, historia y utopía*, Luis Fernando Medina afirma que “el significado de utopía está cambiando”. Para él, “las visiones sobre el futuro, es decir, las utopías, siempre están enraizadas en los momentos históricos que les dan lugar”; por lo tanto, una correcta evaluación de lo que el socialismo puede y debe llegar a ser en nuestro tiempo empieza por una revisión de las condiciones sociales, económicas y políticas de nuestro tiempo. En este punto, Medina señala que las sociedades de hoy en día son plurales, complejas y sujetas a lo que él llama “abundancia relativa pero contingente,” de tal modo que cualquier pensamiento socialista para el siglo XXI debe encontrar en dichas condiciones su punto de partida, rechazando por lo tanto

las utopías en exceso simples o ingenuas que postulan narrativas unidireccionales y necesarias de progreso.

Más adelante sugiere (en uno de los momentos más interesantes del texto) que el ideal de la fraternidad, el cual ha poblado buena parte del pensamiento socialista, debe sustituirse por el ideal de “responsabilidad compartida”. Este, dice Medina, está en la raíz de la tradición socialista y debe ser recuperado hoy que los retos sociales, económicos, culturales y ambientales lo necesitan como nunca antes lo habían hecho.

Hacia el final del texto, el autor menciona brevemente algunas medidas o instituciones que podrían responder a este ideal de responsabilidad compartida, como por ejemplo: modelos de autogobierno colectivo, cooperativas, el ingreso básico universal, entre otras. Estas medidas, nos dice, no pretenden conformar una lista exhaustiva, sino simplemente dar algunas ideas sobre cómo hacer, poco a poco, a través de pasos experimentales, la estructura económica más compatible con dicho principio.

En primer lugar, y tal vez de manera prioritaria, me gustaría decir que comparto de forma general el espíritu que anima el texto de Luis Fernando Medina, y que celebro la disposición de replantear los principios de la tradición socialista desde y para el mundo contemporáneo. Dicho esto, centraré mis comentarios en tres puntos del libro que encuentro problemáticos. Primero, hablaré de lo que considero una omisión que valdría la pena considerar en un texto como este; segundo, me gustaría señalar una posible tensión que identifico en el proyecto tal y como está planteado y, finalmente, quisiera sugerir una objeción con respecto a la manera en la que Medina traduce o interpreta el principio de “responsabilidad compartida”.

Comienzo con la omisión. Si, en efecto, la afirmación central del autor es que “estamos en un momento histórico en el que la estructura misma de la utopía se está transformando”, la primera pregunta que surge es, ¿cómo se inscribe este trabajo dentro de la literatura contemporánea sobre el pensamiento utópico y su relación con el realismo? La pregunta en este debate se plantea generalmente en términos de si una orientación realista dentro del pensamiento político es compatible o no con el pensamiento utópico (Thaler, 2017), y lo primero que habría que notar al respecto es que el utopismo es todo menos monolítico. Al contrario, hoy en día existe una amplia discusión sobre las variedades de la utopía.

Por ejemplo, a finales del siglo pasado, Paul Ricoeur propuso separar la utopía en tanto ideología de la utopía como resultado de la imaginación que constituye la posibilidad de repudiar y repensar de forma radical la actualidad (Ricoeur, 1996). Por su parte, el filósofo francés Miguel Abensour distingue, en la primera década de este siglo, entre lo que él llama “utopía eterna”, la cual corresponde a una concepción conservadora que pretende identificar un orden perfecto, y lo que él llama “utopía persistente”, la cual solamente “desea el advenimiento de lo que es radical-

mente diferente al aquí y al ahora” (Abensour, 2008). Podemos pensar asimismo en Raymond Geuss que, con su distinción entre “utopías de forma” y “utopías de contenido”, indica la distancia que separa enfoques que *reifican* la satisfacción de “deseos, necesidades y aspiraciones humanas” de otros que, más bien, se concentran en *entender* esos deseos y necesidades que, bajo las circunstancias actuales, quedan presuntamente insatisfechos (Geuss, 2015).

En este punto, cabe mencionar también la literatura sobre el contraste entre teoría ideal y teoría no ideal dentro de los debates anglosajones de justicia. Dicho contraste podría arrojar luz sobre las consideraciones de Medina en relación con la utopía en el mundo contemporáneo, en la medida en que explora: *a*) el lugar de las consideraciones de *viabilidad* dentro de la teoría política normativa —si estas deben afectar o no, y en calidad de qué, nuestras consideraciones ideales (o utópicas, podríamos decir) sobre la justicia; *b*) el contraste entre teoría transicional —aquella que estudia el “paso a paso” del que Medina habla en el libro— y la teoría que se preocupa por bocetar estados finales, y *c*) la pregunta por cuáles son nuestros derechos y obligaciones en un estado de conformidad *imperfecta* con las normas de justicia —lo que en inglés llaman *partial compliance*, y que podríamos pensar como un estado en el que aceptamos nuestra imperfección sin renunciar a la búsqueda de la justicia (Valentini, 2012).

Sin embargo, aún más importante en este punto, dada la inclinación socialista del texto, es el trabajo de Erik Olin Wright y su proyecto de “utopías reales” (Wright, 2010). Probablemente más que nadie desde finales del siglo xx, Wright se preocupó por encontrar maneras de combinar utopismo y realismo, con un enfoque experimental y gradual, muy parecido al que Medina suscribe en su texto. Según el propio Wright su agenda de investigación estaba fundada en la convicción de que aquello que es posible no está fijo de antemano y no es inamovible, sino al contrario, se va moldeando a través de nuestras visiones sobre el futuro. Lo que necesitamos, dice Wright, son “utopías reales”, fundadas en el potencial real de los seres humanos, de acuerdo con un diseño institucional que pueda informar nuestra cotidianidad en un mundo que se resiste al cambio social (Wright, 1996). Axel Honneth dice algo muy parecido en su libro *La idea del socialismo*, en el que invita justamente a la experimentación social, política y económica, y recomienda incluso la creación de antologías de casos de éxito en donde los principios socialistas puedan actualizarse a través de distintos diseños institucionales (Honneth, 2015).

La pregunta que surge es: ¿cómo se inscribe la propuesta de Medina dentro de este debate? ¿Cómo dialoga con trabajos como los de Ricoeur, Abensour, Geuss, Wright y Honneth? Al pasar por alto estas discusiones, el texto pierde una oportunidad valiosa de nutrirse de, e incidir en, las discusiones que ya existen sobre el tema.

Finalmente sobre el tema del pensamiento utópico, me gustaría traer a colación la idea que presenta Mathias Thaler sobre el lugar, ya no de las utopías sino de las

distopías en la construcción de un mundo mejor (Thaler, 2019). Lo primero que viene a la mente, desde luego, cuando hablamos de distopías, es lo que dice gente como Judith Shklar, Isaiah Berlin y Raymond Aron —los así llamados “liberales de la Guerra Fría”— para quienes la distopía era un antídoto saludable para el pensamiento utópico, pues lograba poner de manifiesto los peligros inherentes a los proyectos de ingeniería social asociados a los totalitarismos del siglo xx. Sin embargo, Thaler nos habla de un lugar más productivo, más vital, menos paralizante para las narrativas distópicas. Lo que él llama las “distopías críticas” constituyen, dice él, “sueños sombríos que no llegan a ser pesadillas”, puesto que en lugar de deprimir o paralizar, invitan al lector a empoderarse y a cultivar deseos utópicos.

Ahora, Medina dice en su texto que Marx no es, y no puede ser, la única fuente de ideas socialistas en nuestro tiempo. Sin embargo, siguiendo la pista de Thaler acerca del carácter productivo y vital de las distopías, me gustaría mencionar que recientemente se ha propuesto una lectura de Marx que puede, justamente, constituir el tipo de “distopía crítica” que busca empoderar y activar. Esta lectura se encuentra en el libro *Marx's Inferno* de William Roberts (2017), en donde el autor propone que el primer volumen de *El capital* es una reescritura del *Infierno* de Dante, en la que Marx es el Virgilio del proletariado que conduce a sus lectores en un descenso por el “averno social” del modo capitalista de producción, para que conozcan las entrañas de la explotación, a fin de que sus lectores sepan qué trampas evitar en sus esfuerzos por construir un mundo nuevo.

La de Roberts es ciertamente una lectura inusual, ya que desmarca a Marx de Hegel, y lo asocia más bien con la tradición republicana de libertad como no dominación. No entraré aquí en los detalles de esta interesante lectura, pero baste con decir que, probablemente, para nuestra generación queden puntos de partida marxianos aún por explorar.

En segundo lugar, me gustaría reparar en la idea de que el socialismo que el texto propone es, según el propio autor y parafraseando a Rawls, “político y no metafísico”. Como es bien sabido, Rawls responde al “hecho del pluralismo” y concluye que es necesario evitar las nociones metafísicas sobre la verdadera naturaleza del yo al momento de concebir la idea de personas libres e iguales. Medina afirma que, de la misma manera, partiendo de lo que, siguiendo el texto podríamos llamar el “hecho de la complejidad” —a saber, que además de ser plurales, nuestras sociedades amplifican las acciones personales de forma que pueden tener efectos devastadores en la vida de miles o millones de personas que tal vez ni conozcamos— él articulará una teoría de la práctica socialista que evite nociones metafísicas acerca de las personas. Sin embargo, al mismo tiempo, el texto comenta con aprobación la famosa cita de Margaret Thatcher que una vez dijo que la economía era el método, pero el objetivo real era cambiar el alma de las personas, elaborando luego que las cuestiones económicas son fundamentales en cualquier agenda socialista, pero no las úni-

cas. Mi pregunta en este punto es, ¿qué otras cosas son las que tiene Medina en mente cuando dice esto? Y dada la alusión al alma de las personas, ¿cómo dichas cuestiones no son metafísicas?

En la discusión que Medina ofrece sobre las barreras que enfrentan las cooperativas y otras formas de propiedad colectiva dentro del esquema económico capitalista (como problemas de rentabilidad y costos fijos), él afirma que, después de la crisis de 2008, los efectos negativos dentro del mercado laboral alemán fueron parcialmente mitigados —en comparación con, por ejemplo, el mercado laboral en Estados Unidos— gracias a programas de organización del trabajo que solo se explican dentro de una cultura corporativa que durante décadas les ha dado voz y voto a los trabajadores en la dirección de las empresas, señalando que eso no es únicamente una cuestión económica sino política. Sin embargo, “política” significa en este contexto que se trata de una cuestión de lo que normalmente llamamos “voluntad política”, lo cual, quizá, sea algo más “metafísico” de lo que Medina estaría dispuesto a aceptar. Dicho de otro modo, cuando Medina habla de hacer del principio de responsabilidad compartida una guía de nuestras prácticas, ¿cómo excluye la incursión metafísica que Rawls quiere evitar?

En tercer lugar, me gustaría ofrecer un breve comentario sobre la interpretación que hace el autor del principio de responsabilidad compartida, el cual, como dijimos más arriba, está, en su opinión, en el centro de la tradición socialista. Medina afirma que la encarnación más acabada que tenemos de dicho principio, al menos en teoría, es el mundo académico, o lo que llama “la sociedad del conocimiento” o el proceso de “producción de conocimiento”. En este sentido, dice el autor, si la academia fuera una entidad política podría ser descrita como una república socialista. Acepta que, desde luego, en la vida real la academia puede ser brutal y cruel, pero que sus valores, los que idealmente guían su práctica, son los de libertad, igualdad y responsabilidad compartida. Por eso, Medina afirma que una de las consecuencias más lamentables del embate neoliberal hoy en día es la incursión de los mercados en el mundo de la producción del conocimiento, llegando al punto de su usurpación cuando, por ejemplo, se mide la calidad del trabajo académico a partir del número de artículos publicados o la cantidad de referencias hechas por sus pares. Para los escépticos, dice Medina, quizá la idea de responsabilidad compartida pueda parecer descabellada, pero en realidad esta se encuentra, nos asegura, en el corazón de la que “sea tal vez la empresa más exitosa en la historia humana: la producción de conocimiento”. Sin evaluar por el momento la idea de si dicha empresa ha sido realmente exitosa, o si no más bien se trata de, como diría Heidegger, la historia sobre el famoso “olvido del ser”, se me ocurren dos posibles problemas con este planteamiento.

Primero, sería interesante comparar la apropiación que Medina propone del modelo ideal de la sociedad del conocimiento para fines socialistas, con otra apropiación

ción, cultural, jurídica y políticamente muy influyente, que entiende a la sociedad del conocimiento según la famosa metáfora del “mercado de las ideas”, introducida por el ministro de la Suprema Corte de Estados Unidos, Oliver Wendell Holmes, en la interpretación que ofrece del derecho a la libre expresión dentro de la jurisprudencia de dicho país durante el siglo pasado. La noción de que la verdad aparece en el “libre intercambio” de ideas y opiniones goza de una larga tradición que algunos rastrean hasta *Aeropagítica* de John Milton en el siglo XVII, pasando sin duda por la defensa de la libertad de expresión en *On Liberty* de John Stuart Mill en el siglo XIX, y encontrando, como dije antes, una articulación prominente en la metáfora del *marketplace of ideas* del ministro Holmes.

Dicha metáfora ha sido defendida tanto como ha sido criticada, pero en todo caso, para muchos resulta ampliamente persuasiva. Para Steven Winter, alguien que ha estudiado mucho el rol de las metáforas en el lenguaje jurídico, buena parte del éxito de la noción de “mercado de las ideas” como imagen para orientarnos normativamente cuando pensamos en el intercambio de ideas con los demás, tiene que ver con la verosimilitud y eficacia con la que Holmes logró trasladar un conjunto de nociones pertenecientes a la esfera económica hacia la esfera de significado del intercambio intelectual o de la libre expresión (Winter, 2007). Así, por ejemplo, en la metáfora de Holmes encontramos que los mercados económicos corresponden al discurso; los vendedores a los hablantes; los compradores a la audiencia; la actividad de vender a la persuasión; la de comprar a la aceptación; la competencia económica a la competencia por la opinión pública; el valor económico por el valor intelectual y, finalmente, el libre mercado a la libre expresión.

Según Winter el éxito de una metáfora, es decir, la facilidad con la que esta pueda echar raíces en el imaginario colectivo y motivar así a las personas que la adoptan, depende de poder establecer estas correspondencias. De este modo, la pregunta es: ¿podrían establecerse una serie de correspondencias similares en el caso de la apropiación que Medina tiene en mente? Más precisamente, ¿cómo distinguir la interpretación socialista del mundo académico de la interpretación liberal, y según algunos incluso libertaria, de la generación de conocimiento y el intercambio intelectual como el mercado de las ideas? ¿Ve Medina a la academia, quizá, como un mercado socialista, en donde cada quien es provisto de acuerdo a sus “necesidades de verdad” y cada quien provee de acuerdo a sus talentos para la misma?

Por último, más allá de si esa serie de correspondencias es factible y verosímil, me gustaría externar una preocupación relativa al proyecto de establecer dichas analogías; es decir, de presentar el *ethos* socialista en términos del intercambio intelectual que se da en el mundo académico. En realidad, se trata de una preocupación análoga a las ya conocidas críticas que se han hecho a los modelos de democracia deliberativa por ser insuficientemente sensibles a la dimensión conflictual, algunos dirían “agonística” de la política. Probablemente la articulación más

famosa de esta crítica es la que hace Iris Marion Young en su diálogo imaginario entre una deliberativista y un activista, a través del cual pretende mostrar que es indeseable deshacerse de la dimensión performativa, no deliberativa de la política (Young, 2001). Dicha dimensión incluye las marchas, la protesta, el arte, la sátira, la huelga, los boicots, entre otras actividades, como manifestaciones políticas legítimas que, de excluirse, dejarían fuera a aquellas personas “menos afortunadas” en el desarrollo de capacidades o virtudes asociadas al modelo deliberativo, a saber, la lógica, la elocuencia, el dominio de ciertas fórmulas y protocolos para presentar ideas y persuadir a la audiencia. Me pregunto entonces cuál sería la opinión del autor sobre las posibles limitaciones de su propuesta en estos mismos términos.

Concluyo agradeciendo la oportunidad de participar en este debate y, de nuevo, afirmando la coincidencia normativa, en términos generales, con el proyecto que Luis Fernando Medina plantea en este texto.

DAVID PEÑA RANGEL

La objeción capitalista

I. Quiero presentar aquí una objeción al socialismo y tratar de ensayar dos tipos de respuestas. La objeción que tengo en mente suele ser interpretada como una defensa negativa del capitalismo, y dice en términos muy generales que adoptar un sistema económico en el que los medios de producción pasen de manos privadas a ser ahora propiedad común es un error. El argumento tiene tres partes. Consiste primero de una tesis empírica: *a)* que, a diferencia del capitalismo, el socialismo desacelerará el crecimiento económico del Estado; tiene después una tesis normativa: *b)* que crecer económicamente es una obligación de la justicia o una obligación moral; y dice finalmente, *c)* que al juntar *a)* y *b)* debemos por lo tanto concluir que el socialismo es moralmente impermissible, moralmente indeseable, o quizás injusto. Simplemente para tener una especie de etiqueta aquí, déjenme llamarle a estos tres pasos —aunque quizá con cierta imprecisión— *la objeción capitalista*.¹

Como se puede ver en el recorrido histórico que hace Luis Fernando, existe una larga tradición dentro del pensamiento socialista que intenta refutar la primera premisa de la objeción capitalista. Pero lo que quiero hacer aquí en realidad es dejar esta larga tradición a un lado: quiero suponer tanto que la llegada del socialismo estancará la economía como quiero suponer que la continuidad del capitalismo seguirá expandiendo indefinidamente el horizonte económico. Lo que pienso pre-

¹ La etiqueta es inexacta simplemente porque no podemos inferir que de la impermisibilidad moral del socialismo se siga la permisibilidad moral (o la obligación moral) del capitalismo. Esta es básicamente la razón por la cual traté de hacer explícito, en la premisa empírica, que la objeción como es comúnmente entendida supone que el capitalismo tiende sin cesar a expandir el horizonte económico. Mi idea aquí es usar la etiqueta únicamente como un atajo para describir los tres pasos de la objeción que me interesa discutir.

guntarme es si debemos concluir entonces que el socialismo es moralmente indeseable dado que no habrá mayor crecimiento económico. Pensando ahora en términos de la objeción capitalista, lo que me interesa es ver qué puedo decir aquí sobre la segunda premisa, la premisa normativa: esta idea de que el crecimiento económico es una obligación de la justicia o una obligación moral.

Mi sospecha es que esta premisa es falsa por dos razones, incluso si uno acepta lo que aquí llamaré el *principio de beneficencia*:² la idea de que mejorar la condición de vida de las personas es una obligación moral o un requisito de la justicia. En términos de la objeción capitalista, este principio de beneficencia dice que la razón por la cual expandir indefinidamente el horizonte económico es un deber moral es precisamente porque hacerlo beneficia, mejora la calidad de vida de las personas, y tenemos en términos generales una obligación moral de mejorar la vida de las personas. Lo que quiero tratar de hacer aquí es rechazar la premisa normativa de la objeción capitalista mediante dos rutas distintas: primero negando el principio de beneficencia y después aceptándolo. La conclusión que pienso defender tiene entonces dos partes. Primero, aun si el principio de beneficencia es cierto, es falso que la verdad de la premisa empírica nos dé suficientes razones para inferir que el socialismo es moralmente indeseable: es probable que un régimen socialista mejore la vida de las personas de otras formas —formas no económicas— promoviendo otros valores que tenemos razones para querer ver realizados. Pero, segundo, aun si es falso que el socialismo promueva estos otros valores no económicos —aun si es falso que el socialismo mejore la vida de las personas en otras dimensiones— la inferencia de la objeción capitalista es muy probablemente falsa dado que el principio de beneficencia, al menos entendido así, como una obligación de siempre mejorar las expectativas de las personas, es también muy probablemente falso.

II. Déjenme empezar por este último punto. ¿Por qué rechazar el principio de beneficencia? ¿Qué razones tenemos para pensar que mejorar la vida de las personas no es —o no es siempre— una obligación moral? Quiero considerar aquí rápidamente dos casos paralelos, dos casos análogos desde mi punto de vista, para así tratar de ofrecer una razón para dudar de, o para al menos debilitar la fuerza del principio de beneficencia.

El primer caso que tengo en mente es un caso de incentivos a la producción. Una objeción popular a propuestas que buscan mayor igualdad salarial entre todos los trabajos de la sociedad —esta idea de que un jardinero deba ganar lo mismo que un

² Aquí también con cierta imprecisión quiero evocar la idea de que nuestros arreglos económicos deben beneficiar a las personas, pero la idea de “beneficencia” suele ser entendida como beneficios no requeridos por la justicia. En este caso, el principio de beneficencia como aquí lo entiendo dice que es un deber de la justicia beneficiar a las personas, y esta idea de beneficio es lo único que puede justificar un arreglo (político, social) sobre otro.

poeta, lo mismo que una doctora y lo mismo que una ingeniera— es que al reducir los salarios de los trabajos socialmente óptimos —aquellos que tienden a producir más, por ejemplo— lo único que lograremos hacer es reducir el total de producción, de modo que todos acabaremos peor en términos económicos de lo que estaríamos bajo un régimen de salarios diferenciados. Supongan, por ejemplo, que Steve Jobs tiene una ligera preferencia por trabajar como restaurador de arte, trabajo que califica, que ordena o que figura en sus preferencias por encima incluso del trabajo que eventualmente escogió: desarrollar, crear, construir computadoras. La idea aquí es que en ausencia de pagos adicionales o incentivos por este tipo de trabajos que generan mayor bienestar social, Steve Jobs hubiese preferido ser un restaurador de arte, y las consecuencias de eso las hubiésemos padecido todos. Asumiendo que tenemos un buen sistema redistributivo bajo un sistema capitalista, aquí el principio de beneficencia recomendaría tener salarios diferenciados: los trabajos más productivos deben estar mejor remunerados porque esa es la manera de atraer talento y hacer que crezca el total del “pastel” social: mejora la vida de todos, y esa es una obligación moral.

Pero consideren ahora un caso paralelo. En el siglo XIX John Stuart Mill sugirió distribuir votos de acuerdo a competencias o credenciales epistémicas bajo el supuesto de que hacer algo así incrementaría el total de utilidad agregada (*cfr.*, Mill, 1991). La propuesta de Mill consistía en darle al menos un voto a toda la ciudadanía, pero darle más —darles cinco o seis o siete votos— a las personas más inteligentes o mejor educadas. La idea aquí es que hay ciertos miembros del electorado que son más capaces de distinguir entre buenas candidatas y malas candidatas, y al tener estas personas mayor peso como miembros individuales del electorado logramos maximizar como sociedad la probabilidad de elegir mejores candidatas a puestos de elección pública. Por ejemplo: supongan que en una elección entre Hilary Clinton y Donald Trump bajo el principio de un voto por persona ganaría Trump. Y supongan también que al darle más votos a personas con mayor educación lograríamos elegir a Clinton sobre Trump. Aquí el principio de beneficencia recomendaría tener un esquema de distribución de votos como el que sugiere Mill. Noten además que la sugerencia de Mill es que estos votos adicionales para las personas más listas o mejor educadas en realidad terminan por beneficiarnos a todos, incluso a las personas que tienen menos votos respecto a las personas más educadas o más inteligentes, y que esperaban que Trump ganase la elección. Si escogemos a Clinton podemos esperar un gobierno menos corrupto, por ejemplo, más competente, más comprometido con el medio ambiente, con los derechos humanos y con mantener un orden o cierta estabilidad internacional.

Ahora, una pregunta interesante aquí es si debemos concluir entonces que la distribución igualitaria del voto en estos casos sería moralmente impermissible, moralmente indeseable, o quizá injusta, dado que “estancaría”, por así decirlo, las ex-

pectativas de crecimiento o mejoras en el bienestar de toda la población. Noten nuevamente la estructura de la objeción capitalista y el principio de beneficencia: debemos rechazar el socialismo dado que al desacelerar la economía impedirá mejorar la condición de vida de las personas, y mejorar la condición de vida de las personas es una obligación moral o un requisito de la justicia. ¿Debemos entonces rechazar el principio de “un voto por persona” dado que el principio *milliano* de voto plural mejora la vida de las personas y mejorar la condición de vida de las personas es una obligación moral o un requisito de la justicia?

Me parece que tenemos buenas razones para rechazar el principio de beneficencia al menos en estos casos. Pero lo dejo así, simplemente como sugerencia: creo que estos casos paralelos sugieren al menos que mejorar la vida de las personas no es una obligación moral, sobre todo cuando las personas ya están bien en términos económicos —cuando tienen niveles de vida adecuados o satisfactorios— y sobre todo cuando el crecimiento económico tiende a erosionar la igualdad entre personas, que es una preocupación que parece estar detrás de nuestra reticencia a adoptar un esquema de distribución desigual del voto.³

Ciertamente estas consideraciones no nos dicen que el socialismo sea preferible al capitalismo. Es al menos conceptualmente posible que bajo un sistema de propiedad privada de los medios de producción combinado con un estado redistributivo podamos lograr aumentar las expectativas de vida de todos y seguir relacionándonos como iguales. Si esto es posible, el capitalismo sería quizá preferible al socialismo (suponiendo, de nuevo, que la premisa empírica de la objeción capitalista es cierta, y suponiendo que es mejor tener más dinero con relación a otros bienes). Pero aun así, estas consideraciones sugieren al menos que la objeción capitalista es falsa: es falso que el socialismo sea moralmente impermissible, moralmente indeseable, o quizás injusto en tanto sea incapaz de mejorar la vida de las personas.

III. Quiero ahora tratar de ofrecer un par de razones para rechazar la objeción capitalista aun si lo que acabo de decir es falso —aun si el principio de beneficencia resulta capturar una verdad moral importante—. El principio de beneficencia dice que mejorar la condición de vida de las personas es una obligación moral o un requisito de la justicia. Y esta idea sirve para justificar la segunda premisa de la objeción capitalista de por lo menos dos maneras distintas.⁴

Una primera razón para aceptar la premisa normativa de la objeción capitalista depende de la relación entre crecimiento económico y mejoras en el bienestar

³ He escrito más sobre esto en un artículo que está en proceso de revisión, “Political Equality, Plural Voting, and the Leveling Down Objection”.

⁴ Estoy tomando estos dos puntos y la discusión que sigue de un artículo de Julie Rose (2020), quien discute una tercera razón para pensar que el crecimiento económico podría ser un requisito de la justicia, pero aquí lo dejo de lado.

de la población. La idea aquí es que el crecimiento económico es una obligación de la justicia porque al incrementar el “pie” económico estaríamos a la vez incrementando las expectativas económicas de los menos favorecidos: quizá a través de mejoras en la calidad de bienes públicos ofrecidos por el Estado, o por medio de transferencias directas y subsidios estatales que tienden además a incrementar todo tipo de oportunidades. Podríamos incluso imaginar aquí una especie de círculo virtuoso: Aurelia tiene ahora suficiente dinero para abrir su negocio lo cual incrementará la capacidad productiva del Estado redundando en beneficio de Jacinta, que apenas un par de años después podrá ella misma también abrir su propio negocio, y así sucesivamente. Todo esto ciertamente depende de que exista un buen aparato redistributivo, pero quizá no hay nada en términos conceptuales que impida que sistemas económicos capitalistas hagan este tipo de transferencias de los más favorecidos a los menos favorecidos.

Una segunda razón para aceptar la premisa normativa de la objeción capitalista depende de la conexión entre innovación y disminución de riesgo. Aun cuando los habitantes del Estado capitalista en cuestión tengan *en este momento* vidas cómodas y a todas luces satisfactorias en términos económicos, no tenemos manera de anticipar cuándo pueda venir el próximo desastre: tormentas, pandemias, terremotos, incendios, etcétera. El crecimiento económico ayudaría aquí, por un lado, a hacer que el golpe no sea tan duro —es más tolerable dejar de ser multimillonario cuando todavía se es millonario— y, por otro lado, a desarrollar tecnologías que puedan ayudarnos a disminuir los efectos del golpe: contar aquí con aparatos para monitorear el movimiento de las placas tectónicas, por ejemplo. En economías estacionarias, al haber menos dinero en circulación, la gente tendrá menos —y por lo tanto el golpe podría dejar a algunos en estado de pobreza— y el dinero que sí se tiene muy probablemente tendrá que ser invertido en ayudar a que la gente cubra ciertas necesidades básicas —necesidades que tendrían prioridad sobre, por ejemplo, la construcción de un laboratorio con la capacidad de monitorear las corrientes del mar o la presión atmosférica.

Ahora, creo que tenemos una buena razón para rechazar esta premisa normativa porque parecería que el crecimiento económico no es necesario para promover los dos fines valiosos que identifiqué hace un segundo: no es necesario tener más y más y más dinero para estar mejor, ni es tampoco necesario tener más y más y más dinero para innovar y reducir los riesgos de desastres naturales u otro tipo de catástrofes.⁵ Por cuestiones de espacio quiero enfocarme sobre todo en la primera razón.

En sus *Principios de economía política* de 1848, Mill considera el primer punto: dice que una sociedad ideal es perfectamente compatible con el estado estacionario. Mill piensa, por ejemplo, que más allá de ciertos niveles económicos, más ga-

⁵ Mi argumentación de estos dos puntos sigue también la discusión de Julie Rose (2020).

nancias económicas tienen pequeño valor relativo a incrementos en otros rubros, tales como ganancias en tiempo libre. La conclusión de Mill es que una vez que la sociedad haya logrado garantizar ciertos niveles de comodidad o bienestar material para todos y todas, sería irracional buscar mayores incrementos materiales en vez de buscar mejoras en otras dimensiones de la vida —dimensiones que compiten, al menos en términos de tiempo y esfuerzo, con todo lo que parece ser necesario para continuar constantemente expandiendo el horizonte económico—: quizás queramos tener mayor tiempo libre para viajar o para estar con la familia y amigos, tener cierto control democrático sobre las compañías y empresas donde trabajamos incluso si al hacerlo disminuye un poco la producción, y demás ejemplos similares. Simplemente no es obvio que la gente esté mejor bajo un sistema capitalista, aun en uno que redistribuya las ganancias de tal modo que todos y todas reciban justa compensación por sus trabajos y esfuerzos. La sugerencia aquí es que dados los rendimientos marginales decrecientes del dinero, habrá un punto en el que será preferible enfocarnos en buscar ganancias en otros rubros, rubros que son incompatibles con una economía organizada o estructurada de tal forma que nos permita seguir creciendo indefinidamente. Si estas ideas de Mill son ciertas, parecería entonces que incluso si uno acepta el principio de beneficencia debemos concluir que es falso que crecer económicamente sea una obligación de la justicia o una obligación moral, dado que crecer económicamente no es estrictamente necesario para mejorar la vida de las personas (en algunos casos podríamos imaginar incluso que lo que se necesita socialmente para seguir creciendo tiene efectos negativos sobre el bienestar de las personas), y por lo tanto es falso que el socialismo sea moralmente impermissible, moralmente indeseable, o quizá injusto, incluso bajo el supuesto de que el socialismo desacelerará la economía. Noten también que la segunda idea sobre la conexión entre crecimiento económico e innovación tiene este carácter contingente: parte de la explicación de por qué podemos esperar mayor innovación bajo un sistema capitalista es porque la gente tratará de tener más dinero al vender sus productos. Pero bajo un sistema socialista podemos esperar otras fuentes de motivación: reconocimiento por los pares, por ejemplo, y también otras fuentes de oportunidad: el supuesto es que ahora la gente tendrá más tiempo libre para dedicarse quizá a otras actividades de innovación.

IV. ¿Dónde nos deja todo esto? Bueno, creo que estas ideas tentativas están simplemente inconclusas. Las razones que he ofrecido aquí en cierto sentido dependen de nuestro punto de partida. Si una sociedad dejaría a ciertos grupos vulnerables en situación de pobreza al socializar la economía parecería entonces que tenemos una razón de peso para rechazar el socialismo, al menos hasta conseguir mayores niveles de bienestar material. Pero esto apenas demuestra que hay situaciones en las que el socialismo sería indeseable o impermissible. No, como afirma la objeción capitalista,

que hemos de rechazar un sistema socialista como cuestión de principio. Creo que tener clara la estructura de esa objeción, y los motivos por los cuales ha de ser rechazada, es un primer paso necesario para poder entender bien a bien qué sería deseable y por qué. Y, por último, quisiera hacer notar que todo esto se sigue si efectivamente es cierto que la premisa empírica de la objeción capitalista es cierta. Hasta donde sé, quizá tengamos también muy buenas razones para rechazarla.

Luis de la Calle: Gracias a los cuatro por sus intervenciones. Si el socialismo es moralmente permisible, ¿en qué tipo de socialismo estamos pensando? Creo que la discusión ha sido empujar a Luis Fernando hacia la esquina en la que tiene que decir a qué tipo de socialismo se refiere; si son utopías realistas que otros llamarían parches al sistema o si realmente hay una alternativa creíble que permita la asignación de recursos con determinados principios de equidad y justicia en su distribución.

Luis Fernando Medina: Voy a referirme brevemente a los tres ponentes. Ante todo, muchísimas gracias por los comentarios, pero voy a cambiar el orden en el cual los hice porque me queda más fácil organizar todos mis comentarios posteriores si comienzo reaccionando a los comentarios de Adriana y luego paso a los otros. Voy a tratar de matar dos pájaros de un tiro con lo que dice Adriana. Adriana menciona que hay una vasta literatura sobre utopías. Estoy totalmente de acuerdo, pero lo que echo en falta es una reflexión, no sobre el contenido de la utopía, sino de las formas de producción de la utopía. Puede que la haya, pero en mi limitado entendimiento no he encontrado una reflexión sobre cómo se produce el pensamiento utópico. ¿Y por qué enfatizo tanto esa noción de *formas de producción*? Porque —como digo, voy a matar dos pájaros de un tiro— me sirve también para abordar uno de los comentarios de Adriana sobre el contenido mismo del socialismo. Yo no le quito importancia a Marx porque sea hegeliano. Yo tengo algunos elementos de hegeliano. No considero a Hegel un pensador totalitario. No culpo a Marx por ser hegeliano. Sólo digo que esa discusión pertenece más al siglo XIX, pues han pasado muchas cosas desde entonces hasta acá. No tenemos que seguir siempre con Marx. Pero sí es cierto, y en eso estoy de acuerdo con el libro de Roberts, en el énfasis que ponía Marx en la experiencia de la producción. Creo que el debate entre economistas sobre modos de asignación de recursos, etc. está muy permeado por nuestras obsesiones por la asignación de recursos, pero creo que Marx nos recuerda —y eso creo que sigue siendo válido— que la experiencia de la producción misma es tan importante —o puede ser incluso más importante desde el punto de vista normativo— que las cuestiones sobre asignación de recursos a través de mecanismos interpersonales. Creo que ese es uno de los impactos duraderos de Marx en la tradición socialista. Y como señalaba David en sus comentarios, por ejemplo, uno puede pensar que tiene mucho valor en una sociedad justa el que esa experiencia de producción sea una

experiencia democrática, sea una experiencia de gestión colectiva de recursos, etc. Entonces, tanto la producción de utopías como la producción de bienes es algo sobre lo que creo que nos falta enfatizar su carácter plural, democrático, descentralizado, etc. La producción misma, no el producto final; el acto de producción de utopías, el acto de producción de conocimiento, el acto de producción de teléfonos celulares, el acto de producción de todos los bienes que hay en la economía. Entonces, Adriana me dice con toda razón: ¿cómo podemos contraponer a la metáfora de Oliver Wendell Holmes del mercado de las ideas la producción científica como una república socialista? Yo di algunas puntadas en el libro. En la producción científica premiamos perdedores. Un matemático que busque una forma de probar un teorema que no resulta, no por eso entra en bancarrota ni es expulsado de su trabajo, sino que se le reconoce por hacer una contribución a un esfuerzo colectivo. Ya sabemos que por ahí no es. Entonces, esa es una estructura de reconocimiento que tenemos donde a todo participante se le da un reconocimiento porque se le reconoce como miembro de esta empresa colectiva que es la búsqueda del conocimiento. Entonces, reconocemos perdedores, reconocemos permanentemente que todos nuestros productos son siempre susceptibles de ser mejorados. Nunca está totalmente terminado. No es un *winner-take-all*. Hay mecanismos de redistribución, de reconocimiento en la producción científica —en sus mejores momentos, por supuesto. Ya podremos discutir hasta qué punto así es como lo estamos haciendo, pero la producción de conocimiento en su forma ideal no es una producción de *winner-take-all*, no es una producción puramente competitiva, sino que hay cantidades de sinergias, de complementariedades, de cooperación que generan modelos de responsabilidad colectiva que consideraríamos como socialismo.

Ahora, por eso mismo, yo al final sí me voy a “mojar” como dicen aquí en España, yo me significo por algunos contenidos de socialismo. ¿Cuál es mi opción? Dispersión del capital, propiedad pública del capital. Yo, finalmente, tomo partido en el libro por una renta básica universal que veo como una forma de propiedad pública de capital. Obviamente hay varias modalidades de renta básica universal, pero como yo la veo, la renta básica universal es la forma en que la sociedad reafirma la propiedad colectiva de los medios de producción y, dice: por lo tanto, como ciudadanos, todos tenemos derecho a un dividendo social producto de ese capital colectivo que podemos utilizar en organizarnos como queramos en lo que queramos. O sea, hay un propósito público explícito de viabilizar formas de organización comunitaria que no estén arbitradas y juzgadas siempre por un mercado. Me significo también por un servicio social obligatorio. Creo que parte de la noción de responsabilidad compartida es que debe haber un poquito de cuestionamiento de la centralidad de las preferencias individuales. Pero creo que aún es perfectamente defendible la noción de que los ciudadanos tienen obligaciones unos con otros, e incluso que esas obligaciones pueden ser codificadas y reforzadas legalmente. Un

servicio social obligatorio puede ser tenue, puede ser muy flexible, en fin, no estoy diciendo que tiene que ser de determinada manera. Y me significo también con la necesidad de buscar experiencias que tengan escalabilidad y que tengan replicabilidad precisamente porque la complejidad epistémica del cambio social en este momento hace que ya nadie esté dispuesto a apostar por grandes transformaciones sociales que nunca ha visto. Yo creo que el problema del socialismo del siglo xx es que dependía de unos niveles de voluntarismo colosales que son insostenibles. Entonces, lo que he dicho en mi libro es: yo creo que el socialismo que debe surgir ahora —otra vez volviendo a la noción de *formas de producción de utopías*— debe ser en experimentos pequeños que vayan creciendo, experimentos locales —incluso nacionales en algunas cosas, como renta básica, creo que se puede ir aplicando nacionalmente, creo que muchas cosas de gestión colectiva de recursos comunes se pueden aplicar a escala grande, a escala regional. En fin, el hecho tozudo es que para invitar a grandes porciones de la ciudadanía actual a que se apunte a cambios, en parte hay que ver dónde están funcionando. Entonces, estoy de acuerdo en que es necesario tener experiencias que se puedan aplicar en distintos ámbitos, distintas escalas, que se pueda decir: mira, es que en tal parte eso está funcionando de tal manera y está funcionando bien. En eso estoy totalmente de acuerdo con Erik Olin Wright. La idea de que la forma de producción de las utopías debe ser también tan democrática como la misma forma de producción de bienes que se busca en una sociedad socialista.

¿Es el ingreso universal la panacea, la encarnación del nuevo socialismo, o un simple paliativo? Diría que es una condición necesaria mas no suficiente. Yo diría, debe haber un ingreso básico universal que desmercantilice el trabajo, debe haber un compromiso del sector público con la viabilización de cooperativas, de empresas autogestionadas, etc., debe haber servicio social obligatorio, debe haber formas de remuneración del manejo de recursos naturales en común, debe haber un cuestionamiento del crecimiento económico. En fin, muchas más cosas para un bienestar mucho más robusto del que tenemos ahora. Pero, sí, estoy de acuerdo en que la renta básica universal sería un mínimo común denominador en el que podrían sentirse incluidos muchos hayekianos.

Adriana Alfaro: Me gustaría hacer un comentario a propósito del ingreso básico universal. Entiendo que, por un lado, está la postura de que es una contribución para la igualdad, quizá insuficiente, pero que añade. Por otro lado, he escuchado argumentos no solamente diciendo que no es suficiente, sino que tiene desventajas. Por ejemplo, para Michael Sandel la idea de ingreso básico universal es poco apropiada en la que medida en la que parece implicar una especie de falta de valoración del trabajo como actividad humana, por un lado; luego, por otro lado, está este otro argumento de Alex Gourevitch y Lucas Stanczyk (2018): dicen que el ingreso básico

universal es simplemente una estrategia de darse un tiro en el pie porque se necesita mucho dinero para establecer una política de este tipo y porque, más bien, lo que se necesita es encontrar una alianza de trabajadores que, en todo caso, apoyen este tipo de medidas, de forma que quizá es más perentorio concentrarse en la creación de la alianza que en la aprobación de la medida. Entonces, me pregunto si puede ser no solamente que no sea suficiente, sino que de hecho pudiera tener elementos, ya sea políticamente hablando o moralmente hablando, contraproducentes.

Luis Fernando Medina: Yo diría que la idea de que la renta básica universal desconoce el valor del trabajo parte de la premisa de que toda aquella actividad humana que no pase por el filtro del mercado no es reconocida como trabajo. Yo creo que precisamente se trata de decir que eso no es así, que tenemos que romper esta identidad entre trabajo y empleo. Trabajo no necesariamente es solamente aquello que es reconocido por el mercado laboral: hay otras formas de reconocimiento. Hay otra cantidad de actividades que son socialmente valiosas y que el mercado no está reconociendo por su valor. Entonces, posiblemente la renta básica universal sea la forma de decir: no, toda actividad humana es valiosa, así no pase por el filtro del mercado laboral. Claro, eso nos mete al debate sobre qué pasa si la gente no trabaja. Mi respuesta siempre ha sido: creo que la inmensa mayoría de la gente que tenga una renta básica universal va a seguir trabajando. Y si nos preocupamos porque algún pequeño segmento de la población que, en presencia de una renta básica universal, se retira de toda actividad productiva —no quiere hacer absolutamente nada que tenga ningún reconocimiento social ni nada—, yo digo, bueno, primero, se está hablando de un porcentaje muy pequeño y, segundo, mejor que se queden en la casa. ¿Por qué los quieres tener en el mercado laboral? ¿Por qué quieres tener de compañero de trabajo a una persona así? Haznos el favor: quédate en tu casa viendo televisión y no nos dañes a los demás el ambiente que tenemos en la oficina. Yo creo que es un servicio social que la renta básica prestaría. Y creo que es un beneficio que no se aprecia. Ahora, es una pregunta válida si la aprobación de la renta universal puede debilitar coaliciones que se necesitan para otras cosas. Yo creo que dependerá mucho del contexto. Hay sitios donde la renta básica se ha vuelto la causa libertaria por excelencia. Ahí yo creo que habría que entrar con cuidado. Quienes no queremos una renta básica que se use para *voucherizar* totalmente el Estado de bienestar, que es un riesgo, yo creo que ahí habría que tener cuidado sobre cuál es el centro de gravedad de la coalición. Empezar por otras cosas, viabilización de empresas cooperativas, viabilización de comunidades de gestión de recursos. En fin, otro tipo de cosas, reformas laborales que restauren derechos que se han perdido. En fin, el ajedrez político para llegar a estas cosas, estoy de acuerdo en que habría que ver caso por caso. El sistema pensional, por ejemplo, yo creo que la renta básica terminaría reemplazando buena parte del sistema pensional. Entonces, ¿qué va a

ocurrir ahí? Posiblemente, en algunos casos en el contexto europeo, donde todavía el equilibrio de la estructura del mercado laboral conserva ciertas garantías, uno puede decir que aquí es tal vez importante seguir apuntalando los derechos que no se han erosionado. Por otro lado, en América Latina donde ya están tan erosionados o ya están tan atrofiados la coalición sea distinta. De hecho, en estos días he visto que en América Latina, por ejemplo en Colombia, hay sindicatos que están mucho más a favor de la renta básica que los sindicatos europeos por razones obvias, por la atrofia de los sindicatos y de la regulación laboral en América Latina comparada con el caso europeo.

Luis de la Calle: Hay una discusión muy larga sobre en qué momento y cómo se desarrolló el Estado de bienestar, pero podemos estar de acuerdo en que uno de los principales motores del desarrollo del Estado de bienestar, a partir de la Segunda Guerra Mundial, es la existencia de una amenaza creíble, de un sistema alternativo, el comunista, construido desde arriba hacia abajo y que abarcaba no solo la estructura política de dominación, sino también gran parte de la estructura económica de asignación de recursos. Este conjunto de alternativas que estamos discutiendo, estas utopías reales, surgen en los márgenes sin una amenaza creíble de nada. ¿Qué riesgo existe de que se acaben convirtiendo en mejoras de la vida en aquellos sitios donde la vida ya es muy buena, es decir, que en San Mateo County, aquí en California, uno de los diez condados más ricos de Estados Unidos y por extensión del mundo, al final decidan poner a todos sus vecinos un ingreso universal o decidan prohibir viajar en avión para eliminar la huella de carbono, o decidan aprobar estas medidas que Luis Fernando está sugiriendo para reducir los graves problemas generados por el capitalismo? O sea, ¿hasta qué punto puede existir o puede desarrollarse un sistema ideológico más o menos coherente que pueda articular de forma centralizada una alternativa al capitalismo? Luis Fernando, evitas por encima de todo la visión centralizada y entendemos por qué, pero ¿hasta qué punto es posible generar una visión centralizada que incluya una amenaza lo suficientemente creíble como para obligar a las élites económicas del capitalismo a decir: bueno, vamos a hacer alguna concesión a la igualdad?

Luis Fernando Medina: Es una buena pregunta. Ahora, el capitalismo no surgió amenazando al feudalismo, surgió también en la periferia y fue tornándose poco a poco el núcleo de la economía feudal. Entonces, de pronto no es tan grave si el socialismo comienza a desarrollarse en algunos focos, al igual que las ciudades hanseáticas se volvieron sitios muy agradables para vivir frente a la oscuridad de los feudos. Y empiezan a traer gente y a traer talento y a traer iniciativa. De pronto no estaría mal que los enclaves socialistas empiecen a surgir y a volverse atractivos —y, además ahora tenemos mecanismos de transmisión del conocimiento y replicación, tenemos ya

todo un saber acumulado sobre diseño institucional y todas esas cosas—. De pronto no es una mala trayectoria para la consolidación del socialismo. Además, no tiene que ser únicamente en los sitios más ricos. Posiblemente, yo creo que en América Latina —dadas las coyunturas políticas que hay, como la tremenda heterogeneidad cultural, unas desigualdades monstruosas y vacíos políticos en todas partes— puede ocurrir que empiecen a aparecer focos socialistas que sean, otra vez, atractivos y que la gente diga: oye, pues es que estamos mejor ahí, y sean capaces de crecer. No sé. Es una pregunta muy interesante: si el motor final del cambio en la sociedad debe ser la lucha política o la emulación. A veces creo que terminamos tan escaldados del siglo xx con tantas tragedias y ya somos tan ricos todos y hay tanto que perder que la gente prefiere ahora apostarle a mecanismos de emulación, replicación y experimentación. Pero, esto no responde tu pregunta, simplemente la repite. Pero, es que no tengo más que decir al respecto.

Luis de la Calle: Un asunto importante que no hemos discutido es el papel que juega en todo esto el problema de sostenibilidad ambiental que tenemos.


Luis Fernando Medina: Precisamente, cuando hablaba en el libro del “hecho de la complejidad”, me refería, sobre todo —bueno, hay varias fuentes de complejidad creo yo— a la más descomunal, la más aterradora, que es, precisamente, la posibilidad de una catástrofe ambiental sin precedentes que, además, podría tener unos efectos devastadores sobre las poblaciones más pobres del mundo. Yo creo que eso, como comentaba David en su intervención, indica que la misma noción de crecimiento económico debe ser cuestionada. Yo creo que el socialismo sería comparativamente ineficiente, pero también creo que hay que perderle el miedo a esa ineficiencia. De pronto, lo que necesitamos es un poquito de ineficiencia en este momento. ¿Y por qué digo que muy probablemente sería ineficiente? Por el primer teorema de la economía del bienestar, porque los equilibrios walrasianos, es decir, los equilibrios de mercado competitivo son óptimos de Pareto. En última instancia, el mecanismo de mercado está diseñado para maximizar la eficiencia del uso de los recursos. Por definición, cualquier desviación de los mecanismos de mercado va a generar ineficiencia. Bueno, pues es que de pronto eso es exactamente lo que necesitamos ahora para generar más sostenibilidad, para reducir un poco el excesivo consumo de algunos sectores de la población, que las energías que se van hacia el consumo de bienes privados se puedan ir hacia la generación de recursos públicos, de servicios públicos. Me parece que de pronto eso es exactamente lo que el mundo necesita. Además, tengo entendido que las dos fuentes mayores de contaminación en el mundo son los muy muy ricos y los muy muy pobres. Los muy muy ricos por las razones que todos estamos pensando: las megamansiones y los carros privados demandan cantidades ingentes de recursos. Y los muy muy pobres porque las

técnicas primitivas de agricultura son tremendamente devastadoras para el medio ambiente. Entonces, ese es otro argumento para la igualdad. Lo que se necesita, posiblemente, es generar ineficiencias en la parte de arriba, que a la gente le cueste más trabajo comprar metros cúbicos de vivienda, le cueste más trabajo vivir a una hora de su oficina, etc., ese tipo de ineficiencias, que le cueste más trabajo tener todo un *home-theater* en el sótano en la casa para que consuma más bienes públicos. Y la compresión del ingreso hace que se puedan tener esos recursos para sacar de la pobreza extrema a las personas que están todavía usando machete y fuego para cultivar. De pronto eso es lo que necesita el planeta en este momento.

Adriana Alfaro: Me gustaría añadir que la magnitud del problema ambiental y la urgencia de resolver las cosas en el muy corto plazo —en cuestión de pocos años, porque si no el problema puede hacerse exponencialmente más y más grave— me hace pensar que, en realidad, ahí la solución no puede pasar por diseños “micro”, con pequeños intentos —si bien, sí es experimentar porque no sabemos ni siquiera bien qué nos deparará el medio ambiente futuro—. Lo que algunas personas dicen que se necesita, y aquí estoy pensando por ejemplo en el Green New Deal que la izquierda progresista está proponiendo en Estados Unidos, no son pequeños esfuerzos sino medidas radicales para disminuir emisiones y demás. Ahí veo un dilema, me pregunto qué tanto la estrategia es empezar en pequeño, como dices tú en el texto, cuando en ese punto particular (me refiero al tema ambiental) lo que se requiere es algo definitivo y no pequeño, sino grande y ya.

Luis Fernando Medina: Sí. Ahí es probable que el incrementalismo no funcione o que el método de replicación y emulación tal vez no vaya a funcionar. Y tal vez eso necesita algo de maximalismo. Como para mostrar un poquito las cosas que estoy pensando ahora al hilo de este libro, yo creo que uno de los legados liberales del que me distancio cada vez más es ese privilegio que le damos a las nociones privadas del bien. De hecho, estoy pensando que de pronto esta noción rawlsiana de que todas las concepciones del bien deben ser igualmente respetadas es problemática aún en los mismos términos rawlsianos. Estoy cada vez más convencido de que si uno aplica los principios rawlsianos a lo que debería ser la concepción del bien, se da cuenta de que tal vez ese excesivo respeto liberal hacia las nociones del bien no se sostiene y, por lo tanto, la idea de que yo soy mi noción del bien y quiero consumir ilimitadamente, eso tal vez no es compatible con las premisas de una sociedad liberal bien ordenada rawlsiana. Entonces, claro, eso requiere acciones maximalistas, eso requiere confrontación política, eso requiere conflicto. Sí, es posible que las transformaciones sociales no vayan a venir solamente de la creación de una Liga Hanseática socialista muy bonita en las periferias, sino también de la evidencia de desplazamientos de centenares de millones de personas de África central o del sur de Asia

que vayan a inundar el norte industrializado precisamente por el colapso de su viabilidad ecológica. Ese es un posible conflicto que va a requerir grandes transformaciones. En cualquier caso, mientras tengamos tiempo en las cosas en las cuales se pueda actuar, yo creo que se pueden ir haciendo cosas. Además, políticamente, creo que la izquierda sufrió mucho en el siglo xx por esta cosa del todo o nada. O sea, o gobiernas todo el país en un experimento colosal de transformación de toda la sociedad o te quedas en la periferia. Ahora, creo que está bien ir teniendo sitios de los cuales agarrarse. Y creo que está muy bien que se puedan ir construyendo experiencias de distintas cosas para ir las aglutinando. Pero, sí, estoy de acuerdo en que esa es un poco la disyuntiva que se nos presenta.

Luis de la Calle: Gracias, Luis Fernando. Pues entonces es o pequeñas transformaciones en el centro o una gran transformación que vendrá de quién sabe dónde. Tú en el libro mencionas que nadie habría previsto que en 1917 se creara el primer país comunista. Entonces habrá que esperar a ver qué tipo de grandes transformaciones se crean a lo largo de las próximas décadas. Podemos poner punto y final aquí a este conversatorio. Agradezco, por supuesto, a Luis Fernando, a Claudio López-Guerra, a Adriana Alfaro y a David Peña por sus reflexiones, y a las personas que siguieron el conversatorio por zoom y por el canal de youtube del CIDE por su interés. Muchas gracias a todos y seguimos con esta conversación. 

REFERENCIAS

- Abensour, Miguel (2008), “Persistent Utopia”, *Constellations*, 15(3), pp. 406-421.
- Geuss, Raymond (2015), “Realism and the Relativity of Judgement”, *International Relations*, 29(1), pp. 3-22.
- Gourevitch, Alex y Lucas Stanczyk (2018), “The Basic Income Illusion”, *Catalyst*, 1(4), pp. 151-178, disponible en: <https://catalyst-journal.com/vol1/no4/the-basic-income-illusion>
- Honneth, Axel (2015), *La idea de socialismo*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Mill, John Stuart (1991), “Considerations on Representative Government”, en John Gray (ed.), *On Liberty and Other Essays*, Oxford, Oxford University Press, cap. 8.
- Peña Rangel, David (en prensa), “Political Equality, Plural Voting, and the Leveling Down Objection”.
- Ricoeur, Paul (1996), *Lectures on Ideology and Utopia*, Nueva York, Columbia University Press.
- Roberts, William (2017), *Marx’s Inferno*, Princeton, Princeton University Press.
- Rose, Julie L. (2020), “On the Value of Economic Growth”, *Politics, Philosophy & Economics*, 19(2), pp. 128-153.
- Thaler, Mathias (2017), “Hope Abjuring Hope: On the Place of Utopia in Realist Political Theory”, *Political Theory*, 46(5), pp. 671-697.
- Thaler, Mathias (2019), “Bleak Dreams, Not Nightmares”, *Constellations*, 26(4), pp. 607-622.
- Valentini, Laura (2012), “Ideal vs. Non-ideal Theory: A Conceptual Map”, *Philosophy Compass*, 7(9), pp. 654-664.

- Vallier, Kevin y Michale Weber (2017), *Political Utopias: Contemporary Debates*, Nueva York, Oxford University Press.
- Winter, Steven (2007), "Re-Embodying Law", *Mercer Law Review*, 58, pp. 869-897.
- Wright, Erik Olin (ed.) (1996), *Equal Shares: Making Market Socialism Work*, Londres, Verso.
- Wright, Erik Olin (2010), *Envisioning Real Utopias*, Londres, Verso.
- Young, Iris Marion (2001), "Activist Challenges to Deliberative Democracy", *Political Theory*, 29(5), pp. 670-690.