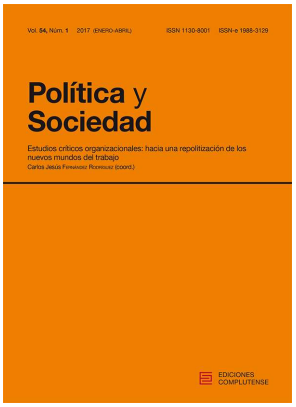


Política y Sociedad vol. 59, n. 2 (2022):

Miscelánea

Presidencias de comisión e institucionalización de la Cámara de Diputados en México (1997-2018)
Sergio Bárcena Juárez, Gustavo Adolfo Urbina

El modelo del Senado estadounidense, la Enmienda XVII: una posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España
María Corrés Illera, Francisco David Lucas Parrón, Juan Carlos Cuevas Lanchares

Expatriados corporativos españoles: ¿élite transnacional o élite nacional globalizada?
Antonio Martín-Cabello, Almudena García-Manso

El debate social sobre juegos de azar online y menores en España
Pablo García Ruiz, Iván López, María José Solé Moratilla

¿"Prevención social y cultural"? Una revisión crítica del discurso y las proyecciones del Plan de Prevención de la Radicalización en España
Jesús C. Aguerri, Daniel Jiménez Franco

Economía comportamental y paternalismo libertario: el comportamiento individual en el centro de la política pública
María Laura Vecinday

El liberalismo como reacción conservadora a la democracia republicana: El caso del diseño institucional neoliberal chileno
Francisco Baez Urbina, Beatriz Silva Pinochet

Derecho de excepción, Constitución y Covid 19. Luces y sombras del estado de alarma en el contexto actual
María Cristina Pérez Sánchez

Deme una razón. Sobre el poder en la Teoría de la Elección Racional.
Jorge Andrés López Rivera

Reseñas

Peter Hupe (editado por), 2019: Research Handbook on Street-level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context, Cheltenham, UK and Northampton, USA, Edward Elgar Publishing. 544 pp.
Roberto Giosa

Bale, T. y Rovira Kaltwasser, C. (Eds).(2021): Riding the Populist Wave. Europe's Mainstream in Crisis, Cambridge: Cambridge University Press, 356 pp.
Laura Arranz Sánchez

Sanyal M. (2019). Violación: Aspectos de un crimen, de Lucrecia al #MeToo. Reservoir Books: Barcelona. 380pp.
Lorena Santos-de-Torregroza

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.73635

EDICIONES COMPLUTENSE

Presidencias de comisión e institucionalización de la Cámara de Diputados en México (1997-2018)

Sergio Bárcena Juárez[1] y Gustavo A. Urbina Cortés[2]

Recibido: 12-01-2021 // Aprobado: 26-01-2022

Resumen. El presente artículo estudia la selección de presidentes de comisión como indicador sustantivo de institucionalización parlamentaria. El caso de estudio seleccionado para llevar a cabo dicho análisis es la Cámara de Diputados de México durante los 21 años de congresos no mayoritarios (1997-2018). Esta asamblea resulta apropiada para cuestionar los preceptos tradicionales de la teoría informativa, dado el impedimento para la reelección inmediata de sus miembros y la carencia de instituciones que recompensen la experiencia de los representantes con cargos jerárquicos en comisiones. Mediante una base de datos propia con información biográfica, institucional, partidista y electoral de los 3.841 congresistas federales que ocuparon un asiento en la asamblea entre 1997 y 2018, y a partir de modelos logísticos de efectos condicionados, los resultados sugieren que tanto la experiencia parlamentaria de los legisladores como la adquisición de conocimientos en áreas particulares de política pública en espacios alternos al congresional adquirieron cada vez más relevancia como factores definitorios para el acceso a presidencias de comisión.
Palabras clave: institucionalización; diputados; México; comisiones; poder legislativo.

[en] Committee Chairs and Institutionalization of the Chamber of Deputies in Mexico (1997-2018)

Abstract. This article studies the selection of committee chairs as a substantive indicator of parliamentary institutionalization. The case selected to carry out this analysis is the Mexican Chamber of Deputies during the 21 years of non-majoritarian congresses (1997-2018). This legislature is appropriate for questioning the traditional precepts of informational theory given the ban on immediate reelection of its members and the lack of seniority norms that reward experienced congressmen with hierarchical positions in committees. By analyzing an original database with biographic, institutional, partisan, and electoral information of the 3,841 federal congressmen who held a seat in the assembly between 1997 and 2018, results of logistic models with conditioned effects suggest that both the parliamentary experience and the acquisition of specialized policy knowledge in extra-congressional arenas, became increasingly relevant as factors for committee chair selection.
Keywords: institutionalization; deputies; México; committees; legislative power.

Sumario. 1. Introducción 2. Institucionalización parlamentaria y eficiencia informativa en contextos de escasa o nula reelección 3. La selección de presidencias de comisión en la Cámara de Diputados; su evolución político-institucional 4. Principales conjeturas de trabajo 5. Datos y métodos 6. Análisis 7. Conclusiones 8. Bibliografía.

Como citar: Bárcena Juárez, S. y Urbina, G. A. Cortés (2022). Presidencias de comisión e institucionalización de la Cámara de Diputados en México (1997-2018). *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 75366. https://dx.doi.org/10.5209/poso.73635

1. Introducción

La institucionalización de los cuerpos parlamentarios ha sido un tema de interés para los estudios legislativos desde hace al menos cinco décadas (Dri, 2009). Si bien el campo disciplinario registra importantes avances en el perfeccionamiento conceptual de este fenómeno (Obando, 2013), su análisis empírico aún dista de producir resultados concluyentes (Judge, 2003).

De acuerdo con la teoría informativa, los congresos institucionalizados promueven una división eficiente del trabajo parlamentario mediante órganos integrados por personal especializado en los temas atendidos en

[1] Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
E-mail: sergio.barcena@itesm.mx
[2] El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos
E-mail: gaurbina@colmex.mx

dichos espacios (*i. e.* comisiones). Según esta teoría, la asignación a comisiones basada en la experiencia y el conocimiento de los legisladores incrementa la calidad de las deliberaciones parlamentarias, lo que en consecuencia fortalece las resoluciones del cuerpo legislativo ante la ciudadanía y frente a otros poderes (Gilligan y Krehbiel, 1990; Krehbiel, 1991).

Si bien la teoría informativa ha sido eficaz para explicar la institucionalización del trabajo parlamentario en asambleas que promueven la profesionalización temática de sus integrantes, aún se conoce muy poco sobre cómo operan sus preceptos en aquellas legislaturas que no cuentan con elementos fundamentales de institucionalización, como altos índices de reelección y reglas que recompensen la experiencia previa de los legisladores con cargos de gobierno congresional (para algunas excepciones véanse Santos y Rennó, 2004; Crisp *et al.*, 2009; Oñate y Ortega, 2019; Chiru, 2019).

El presente artículo estudia la selección de presidentes de comisión como indicador sustantivo de institucionalización parlamentaria. El caso de estudio seleccionado para llevar a cabo dicho análisis es la Cámara de Diputados de México durante los 21 años de congresos no mayoritarios (1997-2018). Esta asamblea resulta apropiada para cuestionar los preceptos tradicionales de la teoría informativa dado el impedimento para la reelección inmediata de sus miembros y la carencia de instituciones que recompensen la experiencia de los representantes con cargos jerárquicos en comisiones.

Si bien algunos estudios han analizado la asignación de presidentes de comisión en la Cámara de Diputados mexicana, estos se han enfocado en las estrategias de selección seguidas por los coordinadores tanto para incrementar la influencia de sus respectivas bancadas como para procurar una mejor relación de sus partidos con el electorado y otros actores influyentes (Aparicio y Langston, 2009; Ugues *et al.,* 2012). Empero, la naturaleza teórico-metodológica de estos trabajos no permite dar cuenta de cómo tales asignaciones se vinculan a la institucionalización de la asamblea, entendida esta como un proceso de larga duración.

Los resultados de nuestra investigación sugieren que, pese a que la Cámara de Diputados no cumplió con los requisitos previstos en la teoría informativa para fomentar la institucionalización de la asamblea, tanto la experiencia parlamentaria de los legisladores como la adquisición de conocimientos en áreas particulares de política pública en espacios alternos al congresional cobraron cada vez más relevancia como factores definitorios para el acceso a presidencias de comisión. En tal sentido, la Cámara de Diputados de 1997 a 2018 reflejó una propensión sostenida a que congresistas cada vez más especializados ocupasen cargos de alta jerarquía en comisiones.

En el apartado posterior a esta introducción establecemos una discusión con la teoría de la institucionalización legislativa observando su relación con el enfoque informativo de organización parlamentaria. En el mismo acápite proponemos un modelo analítico aplicable a congresos que, según la visión tradicional de la teoría informativa, limitarían la institucionalización parlamentaria al proveer incentivos exiguos para la especialización del trabajo parlamentario, dada la imposibilidad para generar experiencia y continuidad en las carreras de los legisladores, así como la ausencia de reglas que recompensen el servicio en comisiones. En un segmento ulterior presentamos una descripción histórica del desarrollo político-institucional de la Cámara de Diputados desde el periodo hegemónico hasta la aparición de conformaciones no mayoritarias a finales del siglo xx. Vinculando los argumentos teóricos con la especificidad del caso mexicano presentamos después un acápite que adelanta algunas conjeturas sobre cómo se desarrollarían los procesos de selección de presidentes de comisión en la Cámara de Diputados. Después introducimos los datos y métodos a ser empleados en el análisis empírico del estudio destacando el uso de una base de datos propia que recupera información individualizada de los diputados federales mexicanos de 1997 a 2018. En la sección subsecuente analizamos los datos recabados a partir de estadísticos descriptivos y regresiones logísticas condicionadas para, por último, arribar a un apartado de conclusiones donde relevamos la información a la luz de la institucionalización parlamentaria y la teoría informativa.

2. Institucionalización parlamentaria y eficiencia informativa en contextos de escasa o nula reelección

Tras un largo debate iniciado con el trabajo seminal de Nelson Polsby (1968), la institucionalización legislativa ha sido definida como un proceso de ajustes organizativos mediante los cuales las asambleas modulan sus intercambios con las élites y otros poderes públicos para establecer operaciones complejas, rutinizadas y universales que, al ser llevadas a cabo por miembros especializados en áreas particulares de política pública, fomentan la diferenciación de los congresos con respecto de su entorno (Bondel, 1973; Mezey, 1979; Cooper y Brady, 1981). Cabe añadir que quienes han estudiado este fenómeno desde el plano empírico dan cuenta de que la institucionalización legislativa es sensible al contexto político, y describe patrones temporales no progresivos. Es decir, no hay una ruta preestablecida hacia la institucionalización (Hibbing y Patterson, 1994; Obando, 2011; Chiru y Gherghina, 2017; Egreteau, 2020;).

De acuerdo con la teoría informativa, las legislaturas son colectivos racionales que constantemente procuran incrementar la calidad de sus deliberaciones para generar productos sólidos que posicionen al órgano parlamentario frente a otros poderes y que gocen de legitimidad ante la ciudadanía (Krehbiel, 1991). Al promover un tratamiento especializado de los distintos asuntos que son puestos a su consideración, las legislaturas reflejan una tendencia natural hacia su institucionalización.

En tal sentido, para que una asamblea pueda avanzar hacia su institucionalización, es necesario que sus comisiones se integren por agentes altamente capacitados en sus respectivas áreas jurisdiccionales. No obstante, para que los legisladores quieran invertir esfuerzos exponiéndose de manera prolongada a las actividades, discusiones y negociaciones de un tema específico de la agenda política, es necesario que los arreglos institucionales de las asambleas promuevan la especialización del trabajo parlamentario en comisiones legislativas. Según Gaines, Goodwin, Holden y Sin (2019, p. 335):

> […]si una cámara posee reglas que imponen límites a la cantidad de años que los legisladores pueden ser miembros de una comisión, los incentivos para invertir tiempo y recursos en su especialización decrecen. Un representante que sabe que pronto deberá dejar su comisión carece de los incentivos para intentar convertirse en un especialista.

Respecto a este último punto, la teoría informativa sustenta sus argumentos en una regla conocida como *seniority*, que concede a los legisladores ciertos derechos de propiedad dentro de sus comisiones en función de sus años de servicio y especialización. Bajo dicha norma, los cargos de más alta jerarquía como las presidencias de comisión son reservados para los representantes con mayor experiencia en estos órganos, asumiendo que son ellos quienes cuentan con información de mayor calidad para conducir los asuntos de estos órganos y generar productos de mayor solidez técnica (Gilligan y Krehbiel, 1990). Así, para que un legislador pueda reclamar estos derechos, es necesario que este haya invertido tiempo y esfuerzo en desarrollar una carrera como miembro de una comisión.[3]

Hasta ahora la teoría informativa ha resultado útil para explicar la especialización del trabajo parlamentario ante la existencia de reglas que estimulan a los legisladores con el fin de desarrollar una carrera en alguna comisión. Sin embargo, la forma en que operan los presupuestos de este cuerpo teórico en contextos legislativos que no contemplan la reelección ni asignan a los integrantes de las comisiones con base en su experiencia personal en tales órganos ha sido escasamente explorada (Hansen, 2019). Es por ello que el presente artículo busca ampliar la capacidad explicativa de la teoría mediante un modelo aplicable a contextos que ofrecen exiguos incentivos para la especialización temática de los congresistas en comisiones.

Para desarrollar dicho modelo comenzaremos exponiendo que, en prácticamente todos los congresos que no asignan a los presidentes de sus comisiones con base en una regla de *seniority*, los liderazgos partidistas tienen una vasta capacidad de incidencia sobre dicha selección (Bowler y Farrell, 1995; Strøm, 1998; Cheibub y Limongi, 1999; Carey, 2003; Cann, 2008). En tales contextos la colocación de líderes de comisión no depende de reglas preestablecidas, sino de una serie de decisiones estratégicas realizadas por los coordinadores partidarios en busca de incrementar la capacidad de sus respectivas bancadas para influir en las decisiones de la asamblea (Heberlig, 2003).

Además de contribuir al fortalecimiento de las decisiones de una comisión, la especialización cognitiva de los legisladores en un tema de política pública impacta en su capacidad para salvaguardar las agendas de sus respectivos partidos políticos. Así, los legisladores expertos son vistos por las dirigencias como potenciales promotores de las etiquetas partidistas en áreas particulares de la agenda política (Oñate y Ortega, 2019). Visto desde otra perspectiva, al preocuparse porque sus propuestas y posturas no sean derrotadas en las discusiones de comisión, los coordinadores de bancada encuentran un fuerte estímulo para asignar como presidentes a aquellos legisladores cuyas habilidades y conocimientos resulten idóneos para tratar los asuntos desahogados en cada comisión (Chiru y Gherghina, 2017). Especialmente en congresos donde no existe un cartel mayoritario que controle la agenda mediante su mayoría numérica, la colocación de legisladores en función de su experiencia personal en los asuntos tratados por las distintas comisiones puede resultar determinante para que los partidos políticos materialicen sus agendas legislativas.

Es preciso señalar que la importancia asignada por los líderes partidarios a la selección de presidencias de comisión depende de las provisiones formales de estos órganos (Wang, 2013; Palanza, Scartascini y Tomassi, 2016). Cuando las comisiones poseen poderes de agenda, estas se convierten en guardianes del proceso legislativo (Olson y Crowther, 2002). En consecuencia, los líderes partidarios suelen buscar con mayor premura la colocación estratégica de sus perfiles más competentes en dichos espacios. Si adicionalmente los presidentes de comisión poseen facultades relevantes dentro de sus comisiones, existen aún mayores motivos para que los líderes partidarios busquen a sus legisladores más capacitados para ejercer dichos encargos.

Las experiencias de distintos congresos permiten precisar algunas de las expectativas hasta ahora presentadas en nuestro modelo analítico. Por ejemplo, en su estudio sobre el proceso de institucionalización del congreso federal brasileño, Santos y Rennó (2004) demuestran cómo el paulatino acoplamiento de los legisladores hacia las posturas de sus líderes partidistas le restó importancia a la disciplina como criterio para la selección de presidencias de comisión. En tal sentido, la experiencia política y parlamentaria de los legisladores emergió como un factor determinante para la nominación de presidentes de comisión.

---

[3] Cabe destacar que en el congreso estadounidense (que es el referente empírico más importante para la teoría informativa) además de la experiencia en una comisión, se considera la pertenencia al partido mayoritario para la selección de presidencias de comisiones.

Por su parte, Palanza, Scartascini y Tomassi (2016) recopilaron evidencia de los congresos de Chile y Argentina en el siglo xxi, y encontraron que un alto porcentaje de representantes seleccionados por los líderes partidarios para presidir comisiones contaban con experiencia legislativa previa aun ante las bajas tasas de reelección en dichos países, lo cual abonó a la institucionalización de ambos órganos.

Además de la realidad latinoamericana, la disciplina cuenta con algunos estudios como los de Oñate y Ortega (2019) y Chiru y Gherghina (2017), que analizan la selección de presidentes de comisión en sistemas con bajos índices de reelección derivados de la volatilidad electoral o de la escasa institucionalización del sistema de partidos (España y Rumania, respectivamente). Ambos estudios concuerdan en que la competitividad electoral se traduce en deliberaciones reñidas dentro de las asambleas, lo cual provee un fuerte incentivo para que los partidos busquen nominar integrantes especializados como presidentes de comisión en espera de que estos aboguen eficazmente por la agenda partidaria.

3. La selección de presidencias de comisión en la Cámara de Diputados; su evolución político-institucional

Tras la histórica elección del 6 de julio de 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta que había sostenido por casi 70 años ininterrumpidos en la Cámara de Diputados. Para gestionar la pluralidad partidista que produjo dicha elección, los coordinadores de distintos grupos parlamentarios representados en el congreso impulsaron una serie de acuerdos que desembocaron en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) de 1999.[4]

Los diputados de la Legislatura LVIII (2000-2003) fueron los primeros en operar bajo los parámetros normativos de la LOCG de 1999, los mismos que apuntaban a institucionalizar el congreso a partir de dos directrices: a) insertar el pluripartidismo en todos los espacios deliberativos de la cámara; y b) incentivar la producción de resoluciones parlamentarias legítimas y técnicamente viables en el nuevo formato congresional —no mayoritario—. Respecto al primer punto, la Junta de Coordinación Política (JCP) retomó varios planteamientos y prácticas de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP),[5] tales como su carácter multipartidario, la deliberación incluyente y su papel de enlace entre fuerzas políticas como órgano de gobierno. El propio artículo 33 de la LOCG definió a la JCP como "la expresión de la pluralidad de la Cámara".

Asimismo, la LOCG de 1999 previó en sus artículos 37 y 38 que cada comisión dentro del congreso debía reflejar el peso específico de los partidos en el pleno, por lo que el mecanismo para nombrar integrantes y directivos de las distintas comisiones comenzó a considerar un criterio de proporcionalidad entre la conformación partidista de la cámara y cada una de sus comisiones.

El segundo objetivo de la LOCG (estimular la toma de decisiones políticas ante un escenario de condiciones no mayoritarias) se intentó conseguir dotando a los coordinadores parlamentarios con importantes prerrogativas tanto en el plano procedimental como en el material.[6] En principio, el artículo 29 de la ley en comento estableció que cada líder representado en la JCP dispondría de una subvención mensual en función del número de diputados en su grupo además de poder nombrar y sustituir libremente a los legisladores de sus bancadas en cargos de comisiones.

En su intento por convertir a la Cámara de Diputados en un cuerpo democrático y eficaz, los reacomodos jurídicos de 1999 también buscaron fortalecer al sistema de comisiones ubicándolas como guardianes del proceso legislativo, con recursos propios y autonomía con respecto de otros poderes. Se debe decir que desde el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (RGIC) de 1934 ya se establecía que todo asunto puesto a consideración de la asamblea (salvo los de urgente y obvia resolución), debía contar con un dictamen aprobatorio en comisiones para poder ser discutido en el pleno. Posteriormente, la Ley Orgánica de 1979 continuó fortaleciendo a las comisiones al considerarlas elementos centrales de la democratización en México concediéndoles un estatus de permanencia, recursos financieros y humanos, así como una estructura jurisdiccional paralela a las agencias gubernamentales (Álvarez y Gracia, 2019).

Con lo anterior se podría asumir que, tanto por su preminencia en el proceso legislativo como por su paulatino fortalecimiento formal, las comisiones legislativas fueron espacios centrales de decisión política durante el periodo mayoritario de la asamblea. Sin embargo, la concentración de poder en la rama ejecutiva y la presencia de un partido hegemónico en la cámara restringieron la posibilidad de que las comisiones institucionalizaran sus procedimientos y ejercieran los poderes formales que el marco normativo les atribuía.[7]

---

[4] Téngase en cuenta que las reglas existentes hasta ese momento requerían de un partido mayoritario en la asamblea para la conformación de sus principales órganos de gobierno y la puesta en marcha de sus procesos sustantivos.

[5] Junto con el grupo del G-5, la CRICP fue uno de los espacios multipartidistas icónicos de la apertura durante el proceso de democratización entre 1988 y 1999.

[6] Esta estrategia había sido utilizada en un reglamento previo de la Cámara (aprobado en 1979) después de que la reforma electoral de 1977 permitió el acceso controlado de la oposición a la asamblea. Los diseñadores de la ley de 1979 —mayormente priistas— estimaron que mediante una estructura que concentrara facultades políticas y decisionales en los líderes de los distintos partidos, se podían sintetizar los intereses ajenos al PRI. Con esto, la bancada del partido hegemónico tendría puentes de comunicación con bloques unificados de legisladores sin tener que negociar sus reformas con cada diputado opositor.

[7] Prácticas que van desde la exclusión deliberada de legisladores opositores hasta la sobrerrepresentación del partido mayoritario reflejan cómo el PRI controló el sistema de comisiones buscando reducir cualquier contratiempo en el procesamiento legislativo del programa presidencial (Véase

Cuando dejó de haber un cartel legislativo que controlara la conformación y el manejo de los asuntos internos de las comisiones, estos órganos finalmente pudieron hacer uso de los recursos y atribuciones que adquirieron previamente (Rivera, 2004). Así, la inauguración de las conformaciones no mayoritarias en 1997 puso en relieve la verdadera importancia de las comisiones en el proceso legislativo (Nacif, 2002; p. 275) y permitió que estas experimentaran la institucionalización que les había sido restringida por una fuerza partidista hegemónica.[8]

Desde que se consolidó la conformación no mayoritaria en el congreso —misma que duraría más de 20 años—, la toma de decisiones políticas en México dejó de concentrarse en la oficina del Ejecutivo, activándose así una división efectiva de responsabilidades y funciones entre poderes públicos. A partir de entonces, las facultades de los presidentes de comisión para convocar reuniones, contratar equipo de apoyo, organizar foros y conferencias, crear subcomisiones, solicitar información gubernamental o requerir comparecencias de funcionarios federales (Aparicio y Langston, 2009) adquirieron mayor peso en la agenda nacional. Particularmente partidos y legisladores comenzaron a encontrar incentivos para ocupar estos espacios pues para los primeros representaron la posibilidad de ganar injerencia sobre áreas particulares de la política nacional y fortalecer su posición electoral asegurando el cumplimiento de sus plataformas. Mientras, para los legisladores, las presidencias de comisión aparecieron como oportunidades para adquirir presencia mediática, así como para establecer nexos operativos con actores centrales del sistema político.

El artículo 43 de la LOCG señala que, al proponer la integración de las comisiones en el primer mes de la legislatura, la JCP postulará también a los diputados que deban presidirlas. Aunque las reglas contemplan ciertas restricciones como procurar una distribución paritaria entre presidencias de comisiones y la conformación partidista del pleno, o tomar en cuenta la experiencia de los legisladores, detrás de este proceso de selección subyace una negociación interpartidaria en la que se acuerda cuántas y cuáles comisiones presidirá cada bancada durante los tres años que dura una legislatura.

Una vez que los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios han definido qué comisiones presidirá cada agrupación al inicio de cada legislatura, los líderes deben seleccionar entre sus legisladores a aquellos que ejercerán dichos encargos bajo la única restricción normativa de "tomar en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados"[9]. Tal como en la etapa previa del reparto de comisiones, en esta fase se dan una serie de negociaciones que no están formalmente reguladas.

Dada la importancia de las comisiones en el proceso legislativo y la influencia que sobre sus procesos internos adquieren los legisladores que las presiden, esta segunda fase refleja particularidades destacables. En primer lugar, las más altas cúpulas partidistas esperan que los coordinadores (a quienes ellos mismos han apoyado para ocupar dichos cargos) seleccionen legisladores afines a las líneas del partido para fortalecer la imagen partidaria ante el electorado e influir en las áreas de política pública vinculadas a las jurisdicciones de sus comisiones. Asimismo, los coordinadores deben lograr una repartición equilibrada de presidencias para no comprometer la estabilidad interna de sus grupos parlamentarios, pues de ello dependerá la cohesión de los mismos.

De este modo, el objetivo de los coordinadores al asignar las presidencias de comisiones se resume en maximizar la probabilidad de que sus colegas hagan un buen trabajo político-técnico al seleccionar perfiles capaces y, al mismo tiempo, cercanos al partido, procurando evitar que las designaciones generen problemas de acción colectiva en su bancada. Es por ello que el nombramiento de presidentes de comisión representa un enorme desafío para los coordinadores parlamentarios. Más aún si consideramos que el impedimento a la reelección inmediata en México ha hecho que los legisladores no puedan desarrollar carreras legislativas prolongadas y mucho menos especializarse en los asuntos de una comisión. Ante tal restricción, los coordinadores deben seleccionar a quienes ocuparán cargos de importancia mayúscula como lo son las presidencias de comisiones, con base en la información incompleta e imperfecta que tienen a su alcance, la cual se encuentra en referentes biográficos de sus legisladores como la ocupación previa de cargos políticos, legislativos administrativos o incluso su formación académica y profesional.

4. Principales conjeturas de trabajo

De acuerdo con la versión tradicional de la teoría informativa, los procesos y reglas vigentes en la etapa no mayoritaria de la Cámara de Diputados (1997-2018) estarían lejos de promover eficiencia informativa en las comisiones en tanto que la selección de sus presidencias no se sustenta en la experiencia, el conocimiento y las habilidades técnicas de los legisladores en determinada comisión o área de policía pública. Por el contrario, el diseño institucional de esta asamblea otorga facultades discrecionales de nombramiento y remoción a los coordinadores de bancada.

Martínez, 1998).

8 Para tener una noción del poder de las comisiones en la elaboración de leyes a partir de la conformación de gobiernos sin mayorías, considérese que, entre septiembre de 1997 y abril de 2018, se presentaron un total de 21.114 iniciativas, de las cuales 16.905 (80%) fueron bloqueadas en comisiones. Por su parte, en ese mismo periodo 3159 iniciativas fueron avaladas por un dictamen aprobatorio en comisión, de las cuales 2794 (el equivalente al 88%) no sufrieron ningún tipo de modificación por parte del pleno en donde fueron aprobadas.

9 Art. 43, párrafo 4 de la LOCG.

Al haber una prohibición expresa a la reelección inmediata que opera en México desde 1933, la mayor parte de los políticos han tenido que desarrollar sus carreras en distintos circuitos del sistema ajenos al congreso federal. Esto significa que las fuentes de especialización de los legisladores en sistemas con bajos —o nulos— índices de reelección no son las comisiones legislativas en sí mismas, sino espacios alternos como la burocracia partidaria, cargos de gobierno, sindicatos, entre muchos otros.

Asimismo, este bloqueo a la reelección inmediata —que impide a los congresistas desarrollar carreras legislativas prolongadas y especializarse únicamente en los asuntos de una comisión— obliga a los coordinadores a seleccionar presidentes de comisión con base en la información incompleta e imperfecta que se puede encontrar solo en los referentes biográficos de sus legisladores.

Dado que una de las responsabilidades de los coordinadores de bancada es incrementar la probabilidad de que la agenda de sus partidos prevalezca en las decisiones parlamentarias, lo más importante para estos líderes al momento de nominar presidentes de comisión tras indagar en el pasado de sus legisladores será la lealtad de sus congresistas hacia el partido y su cercanía con las élites partidarias por encima de la experiencia, el conocimiento especializado o los méritos personales. Así, los diputados con más años de militancia partidista que hayan sido electos por el principio de proporcionalidad, que hayan ocupado cargos en la burocracia partidista o que cuenten con el respaldo de alguna élite subnacional en su carrera tendrán mayores probabilidades de ser asignados como presidentes de comisión.

Sobre el punto anterior, vale la pena recordar al público lector que no conoce la peculiaridad del Congreso Mexicano que desde 1986 la Cámara de Diputados se conforma por legisladores electos en dos principios con voto simultáneo. Los 300 diputados de mayoría relativa (MR) son electos en voto directo por el sistema *first past the post* en cada uno de los 300 distritos uninominales del país. Los legisladores de representación proporcional (RP) se eligen por fórmula de cociente natural y resto mayor en función del porcentaje de votación partidista obtenido por los candidatos de MR en cada una de las 5 demarcaciones que circunscriben a los 300 distritos. Ya que los 200 asientos de RP se asignan mediante listas cerradas, bloqueadas y ordenadas por las cúpulas de cada partido, los liderazgos partidistas reservan los espacios superiores de estas listas (que tienen mayor probabilidad de acceder a la cámara), por lo que se puede decir que quienes encabezan las listas de RP son a menudo políticos respaldados por las más altas cúpulas partidarias (Lehoucq *et al.* 2005: 40). El carácter restrictivo y de cuestionable acceso sobre la configuración de las listas de RP suele asociarse con la capacidad de los órganos partidistas internos para procesar bloques de pluralidad o de disidencia al interior de dichas instituciones de interés público. En esa tesitura, el proceso de configuración de listas suele ser considerado en sí mismo un filtro de doble entrada; en primer lugar, porque refleja correlaciones de fuerzas al interior de los partidos; en segundo, porque proyecta tales correlaciones en la promoción o asignación de roles en las plataformas deliberativas de carácter público como aquellas de tipo congresional. (Villanueva, 2018; Rivera, 2012).

Otro interés de los coordinadores de bancada al elegir presidentes de comisión es la procuración de la etiqueta partidaria en la arena electoral. Al respecto, ciertas comisiones permiten hacer una asignación focalizada de recursos o mejorar las relaciones con el electorado a través del establecimiento de vínculos programáticos. En tal sentido, los coordinadores buscarán colocar diputados provenientes de distritos altamente participativos donde el partido tiene una fuerte competencia electoral como presidentes de comisiones para facilitar la atención de demandas en dichos distritos.

En el apartado previo presentamos un modelo analítico alternativo a la versión tradicional de la teoría informativa. Este descansa en el supuesto de que, en congresos con escasos —o nulos— índices de reelección que no sustentan la selección de puestos de alta jerarquía en sus comisiones sobre el reconocimiento de derechos individuales de propiedad con base en la experiencia y los años de servicio de los representantes en determinada comisión, es posible que estos órganos paulatinamente aspiren a ser presididos por legisladores experimentados y con conocimientos específicos en las áreas jurisdiccionales de sus comisiones.

No obstante, para lograr dicho resultado se contempló la necesidad de: a) que las comisiones legislativas posean facultades procedimentales que les permitan ejercer cierta capacidad de veto en las decisiones parlamentarias. Es decir, que sean espacios relevantes en el proceso legislativo cuyo control sea vital para incidir en decisiones referentes a sus áreas de influencia política; b) que las presidencias de comisión posean atribuciones tales que les permitan influir en el manejo de los asuntos internos de estos órganos; c) que no exista en la asamblea una fuerza partidista mayoritaria (cartel legislativo) capaz de controlar las asignaciones en el sistema de comisiones; y d) que en el plano electoral se registre la suficiente competitividad como para que los partidos busquen nominar integrantes especializados como presidentes de comisión en espera de que estos aboguen por la agenda partidaria, ya sea mediante la promoción de propuestas acordes con los intereses del partido o a través del bloqueo a iniciativas contrarias.

A partir de una serie de reformas aprobadas a lo largo del siglo xx, las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados fueron fortalecidas tanto en el plano procedimental como en el material. Así, cuando inició la etapa de conformaciones no mayoritarias (1997-2018), las comisiones ya poseían importantes facultades que las colocaban en el centro del proceso legislativo. En este mismo tenor, las reglas diseñadas para gestionar la conformación no mayoritaria de la asamblea concedieron a los presidentes de comisión importantes prerrogativas formales, las cuales se vieron complementadas con su papel estelar en la toma de decisiones dentro del ámbito de competencia de sus comisiones.

Junto a lo anterior, el incremento en los niveles de competitividad electoral que se comenzó a registrar desde los años 90 y se mantuvo en los 21 años de congresos sin mayorías (Méndez, 2004) motivó a los coordinadores

parlamentarios a seleccionar legisladores competentes (especialistas en áreas particulares de política pública y con experiencia legislativa y administrativa) como presidentes de las comisiones asignadas a sus bancadas. Ello se hizo tanto para defender el programa partidista frente a otros integrantes de las comisiones como para lograr productos legislativos sostenibles ante otras instancias procesales, como el pleno de la cámara, la colegisladora y el Ejecutivo. En función de esto, se puede esperar que conforme avanzó el proceso democratizador en México, las probabilidades de que legisladores especialistas y experimentados fueran seleccionados para presidir las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados se incrementaran consolidándose por encima de criterios como la lealtad partidaria o la satisfacción de intereses electorales.

5. Datos y métodos

Para rastrear las principales características biográficas asociadas a la selección de presidentes de comisión en la Cámara de Diputados, generamos una base de datos propia con información biográfica, institucional, partidista y electoral de los 3.841 congresistas federales que ocuparon un asiento en la asamblea entre 1997 y 2018.[10]

Los datos contemplados para el cálculo de nuestra variable dependiente (selección de legisladores como presidentes de comisión) provienen de los acuerdos de la JCP publicados al inicio de cada una de las 7 legislaturas bajo análisis titulados "Integración De Las Comisiones Ordinarias y de sus Mesas Directivas", disponibles para consulta en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.[11] Esta variable se codificó como un indicador de respuesta categórica donde aquellos legisladores cuyos nombres aparecieron en la lista de presidentes de comisión dentro de los acuerdos mencionados, se codificaron como "1", mientras que el resto de los integrantes de la legislatura se codificaron como "0".

En cuanto a las variables biográficas de los representantes estimamos su paso por distintas instancias públicas considerando como experiencia efectiva el ejercicio de cargos en los gobiernos local, federal y municipal previos a la legislatura bajo análisis. De igual manera consultamos si los diputados habían ejercido previamente cargos legislativos como propietarios en congresos subnacionales y federales, así como su participación en sindicatos, asociaciones civiles, grupos de profesionistas y movimientos populares. En las categorías donde los representantes reportaron algún tipo de experiencia, estos se codificaron como "1", mientras que la "no posesión" de dichas experiencias se codificó como "0".

Toda vez que "cada partido manifiesta particularidades en el perfil de sus legisladores, producto probablemente de sus orígenes y su posición en el pasado, o, si se quiere, en un régimen anteriormente poco dispuesto a admitir la competencia electoral y la pluralidad política" (Béjar, 2012, p. 638), fue necesario establecer métricas comparativas dentro de cada grupo parlamentario. De tal forma, la experiencia partidaria de los legisladores se codificó como un índice escalar donde aquel legislador con el mayor número de años de militancia partidista obtuvo el más alto puntaje disponible (1), mientras que al representante con menos años de militancia se le asignó la puntuación de "0".

Para conocer la experiencia y lealtad partidista de los representantes, la anterior variable se complementó con un indicador categórico de tipo dicotómico que codificó como "1" a los diputados que antes de iniciar la legislatura ejercieron al menos un cargo dentro de la burocracia partidaria permanente (lo cual excluye cargos honoríficos y en campañas).

Retomando la estrategia de Oñate y Ortega, 2019, y Chiru y Gherghina (2017), operacionalizamos la experiencia cognitiva (conocimiento especializado) contrastando la trayectoria educativa, política y profesional de cada legislador con la jurisdicción de las comisiones a las que fueron seleccionados. A aquellos diputados que previamente sirvieron como legisladores federales o locales en una comisión con jurisdicción igual o similar a alguna de las que se les asignaron en la legislatura bajo análisis se les codificó como "1" en el subcampo de conocimiento legislativo especializado. Para el subindicador de conocimiento académico especializado se consideró a los legisladores que contaran con formación superior o especializada (licenciatura, maestría o doctorado) en áreas afines a alguna de sus comisiones. Finalmente, se estimó que un diputado contaba con conocimiento especializado de tipo político-administrativo cuando este desempeñó un cargo previo (tanto en su partido como en los distintos órdenes de gobierno y en instancias políticas extragubernamentales) en asuntos vinculados al área de política pública de alguna de sus comisiones. Si al menos una característica del perfil educativo, político o profesional del legislador se empató con el área de política pública atendida en la comisión, el caso se codificó como "1", de lo contrario se le asignó un valor de "0".

Para los legisladores electos por principio de mayoría relativa (MR), los indicadores electorales se midieron a partir de dos variables escalares que posteriormente se convirtieron a categorías para facilitar su interpretación. La competitividad distrital fue inicialmente expresada en un indicador entre "0" y "1" dado por el valor inverso del diferencial entre los candidatos que obtuvieron el primer y segundo lugar en el proceso electoral de la legislatura bajo análisis. Asimismo, la participación electoral se calculó inicialmente con un indicador entre "0" y "1" que expresó

[10] Los datos fueron recuperados de la Cámara de Diputados y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponibles en: http://www.diputados.gob.mx/ y http://sil.gobernacion.gob.mx/portal

[11] Véase http://gaceta.diputados.gob.mx/

el porcentaje de votos totales contabilizados para la elección de diputado federal con respecto de la lista nominal del distrito. Tras calcular los índices de competitividad y participación distrital, establecimos un parámetro dado por un desvío estándar por encima y por debajo de la media. Los distritos con valores superiores a este umbral se clasificaron como altamente competitivos o altamente participativos, obteniendo un valor de "1" o bien de "0" en caso de no superar dicho límite.

En el caso de los legisladores electos por representación proporcional (RP), establecimos una distinción escalar (con valores que oscilaron entre 1 y 20) en función del lugar en la lista que le fue asignado al representante. Tales datos se obtuvieron de fuentes como los propios partidos políticos y el Instituto Nacional Electoral (INE).

Finalmente, establecimos una variable de control por legislatura en atención a los cambios en la cantidad de presidencias de comisión disponibles. Se registró un promedio de 44.8 posibles asignaciones por legislatura con un rango que osciló entre las 41 comisiones ordinarias en la legislatura LIX (2000-2003) hasta las 57 comisiones en la LXIII Legislatura (2015-2018).

Toda vez que el presente trabajo busca analizar los patrones de selección en la segunda fase del proceso de asignación de presidencias (el cual involucra una decisión de los coordinadores entre un número limitado de opciones dadas por los integrantes de sus respectivas bancadas), optamos por analizar los datos mediante modelos logísticos de efectos fijos condicionados (estimador de Chamberlain), los cuales de acuerdo con Beck (2020) resultan idóneos cuando se cuenta con variables de respuesta binaria con resultados anidados en distintos grupos de adscripción (legislaturas y partidos) con observaciones (legisladores) que muestran importantes variaciones en sus características individuales (carreras y conocimientos).

Dado que nuestro modelo responde a una decisión anidada en dos condiciones de agrupación, el uso de regresiones logísticas simples podría generar sesgos de selección. La primera condición de agrupación está dada por la legislatura, puesto que cada tres años la asamblea se renueva en su totalidad trayendo un nuevo grupo de 500 legisladores disponibles para presidir las comisiones ordinarias, las mismas que varían en cantidad entre legislaturas. El segundo paso en la selección está definido por los partidos políticos. Cada legislatura, los grupos parlamentarios varían en cuanto a la cantidad de los legisladores que los conforman, pues su configuración numérica depende de los resultados electorales. Así, los coordinadores de cada partido deben seleccionar entre bancadas cuya configuración es única para cada legislatura, por lo que en casos como este se deben emplear modelos condicionados.

6. Análisis

Previo a indagar los efectos de distintas variables sobre la probabilidad de selección de los legisladores como presidentes de alguna comisión ordinaria, presentamos los estadísticos descriptivos de cada uno de los predictores estimados en nuestros modelos.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de los diputados federales en México (1997-2018)

Variables generales y de control	Edad promedio (años)	45.53
	Principio electoral (MR)	60.15%
	Principio electoral (RP)	39.85%
	Género (Hombre)	73.70%
	Género (Mujer)	26.30%
Variables de experiencia	Administración pública federal	30.26%
	Administración pública estatal	45.05%
	Administración pública municipal	50.16%
	Organizaciones no partidistas ni gubernamentales	38.10%
Variables partidistas	Años promedio en partido	14.12
	Ocupación de al menos 1 cargo en burocracia partidista	76.97%
	**Lugar promedio en lista	5.92
Variables de especialización	Conocimiento especializado en temas de comisión	31.15%
Variables electorales	*Competitividad distrital promedio	87.19%
	*Participación distrital promedio	55.61%

Fuente: elaboración propia con información de http://www.diputados.gob.mx/ y http://sil.gobernacion.gob.mx/portal
N=3,483
*Medición disponible únicamente para diputados electos por mayoría relativa.
** Medición disponible únicamente para diputados electos por representación proporcional.

De la tabla 1 se pueden rescatar algunos corolarios importantes, como el hecho de que la edad promedio de los diputados mexicanos entre 1997 y 2018 fue de 45.5 años, con una media de 14 años de militancia partidista. Es decir, el diputado mexicano promedio debió pasar el 30% de sus años de vida como integrante de un partido, antes de ser postulado para competir por una curul. Este dato sugiere considerar la trayectoria partidista como un insumo de primera mano para el acceso a la asamblea. Y se puede complementar con el hecho de que casi el 80% de los congresistas bajo análisis ocuparon algún cargo en la burocracia de sus respectivos partidos antes de ocupar su curul.

Ante la ausencia de carreras parlamentarias estables y dada la imposibilidad de construir un aprendizaje especializado en las áreas de sus comisiones, el espacio más común para que los legisladores coleccionaran experiencia administrativa se encontró en el ámbito municipal. Más de la mitad de los congresistas analizados pasaron por al menos un cargo en la Administración de este orden mientras que solo el 30% de los legisladores electos entre los años analizados ostentaron algún cargo en la burocracia federal. De acuerdo con Béjar (2012), el anterior resultado es mero reflejo de la historia y la capacidad electoral de los partidos. Dado que solo el PRI y el PAN ocuparon el gobierno federal durante los años bajo estudio, únicamente los políticos pertenecientes a dichos institutos pudieron registrar experiencia administrativa en ese orden gubernamental. Por el contrario, si se considera que el proceso democratizador de México comenzó desde el ámbito municipal y local, los políticos pertenecientes a partidos opositores han podido ocupar una diversidad de cargos en dichos enclaves.

Es de remarcarse que únicamente el 21% de los representantes aquí estudiados tuvieron algún tipo de formación política, académica, partidista, administrativa o legislativa vinculada al área de especialidad de alguna de las tres comisiones en las que sirvieron durante sus mandatos parlamentarios. Este indicador sugiere —al menos en términos generales—, que la especialización temática no fue un sello de la membresía en comisiones durante los años de congresos no mayoritarios. No obstante, queda pendiente conocer si este patrón se repitió en el caso de las presidencias de comisión, lo cual se analizará en líneas posteriores.

Finalmente, nuestros descriptivos arrojan que los diputados electos por mayoría relativa tendieron a enfrentar elecciones altamente competidas con una participación cercana al 55% del electorado.

La tabla 2 reporta tres modelos logísticos agrupados por conglomerados partidistas y por legislatura, expresados en razones de momios. El primer modelo (general) comprende a todos los diputados mientras que los modelos 2 y 3 estiman los efectos de variables específicas para cada uno de los dos principios electivos.

Además de seccionar la muestra en función del tipo de elección de los legisladores, la tabla de abajo busca plantear comparativos entre los distintos grupos de predictores asociados a la selección de un legislador como presidente de comisión. Al respecto importa recordar que, de acuerdo con los preceptos de la teoría de la información, un congreso mostrará signos de institucionalización si por encima de criterios partidistas y electorales, la selección de los presidentes de las comisiones se basa en la experiencia y el conocimiento especializado de los congresistas. Contar con presidentes altamente capacitados en los temas de sus respectivas comisiones enriquece la calidad de las deliberaciones y fortalece las decisiones parlamentarias frente a otras instancias políticas y las legitima ante la ciudadanía.

Tabla 2. Determinantes de selección de diputados federales como presidentes de comisiones ordinarias (1997-2018). Regresiones de efectos fijos condicionados

Predictor	**Modelo 1 (completo)**	**Modelo 2 (RP)**	**Modelo 3 (MR)**
Edad	1.010 (.006)	1.022 (.011)	.991 (.011)
Principio electoral (RP)	1.518*** (.187)		
Género (Mujer)	.631*** (.088)	.473*** (.111)	.875 (.205)
Experiencia AP federal	1.490 (.186)	1.535 (.262)	1.3561 (.307)
Experiencia AP estatal	1.288 (.184)	1.041 (.221)	1.642** (.283)
Experiencia AP municipal	1.106 (.182)	1.054 (.206)	1.168 (.276)
Legislador federal	2.002*** (.374)	1.487* (.427)	2.380*** (.448)
Legislador local	1.114 (.151)	1.472 (.287)	.943 (.147)
Experiencia no gubernamental	.850 (.088)	.724 (.154)	.947 (.193)
Militancia partidista	.633 (.180)	.412 (.147)	.953 (.343)
Burocracia partidista	.720 (.105)	.634 (.141)	.796 (.155)
Posición en lista		.924*** (.025)	
Conocimiento especializado	2.379*** (.394)	2.814*** (.486)	1.981** (.500)
Competitividad electoral distrital			.730 (.162)

Predictor	Modelo 1 (completo)	Modelo 2 (RP)	Modelo 3 (MR)
Participación electoral distrital			1.051 (.159)
Partido del gobernador			1.157 (.244)
Grupos analizados	50	50	50
Pseudo R^2	0.1012	0.1387	.0836
Log pseudoverosimilitud	-890.219	-372.8663	-453.38926
N	3,483	1,388	2,095

Fuente: elaboración propia con información de http://www.diputados.gob.mx/ y http://sil.gobernacion.gob.mx/portal
Nota: Razones de momios reportadas en modelos de regresión logística con errores estándar robustos agrupados por legislatura y partido de los legisladores. *p<0.05, **p<0.005, ***p<0.001.
Como técnica alternativa se ajustó un modelo Heck-probit para reducción de sesgos de selección. Los resultados obtenidos en dicho modelo fueron muy similares a los aquí reportados. Se optó por presentar el modelo anidado por cuestiones de facilidad al momento de la interpretación.

Los resultados del modelo completo (1) mostrado en la tabla 2 indican que ni los años de militancia partidista ni la ocupación previa de cargos en la burocracia partidaria tuvieron efectos significativos sobre la selección de los diputados a presidencias de comisión. Esto puede interpretarse en dos sentidos. El primero es que tales indicadores biográficos de los representantes pudieron ser señales imprecisas para predecir su lealtad partidista. El segundo es que la lealtad hacia el partido sea un asunto secundario para los coordinadores al seleccionar presidencias, tal como ocurrió en el caso brasileño analizado por Santos y Rennó (2004). Esta última posibilidad podría ser una explicación viable si se toma en cuenta que la disciplina partidista fue una constante en la asamblea mexicana durante los años bajo estudio (Díaz, 2006; Rosas y Langston, 2011), por lo que más que ser una característica diferenciadora, se trataba de una constante que los coordinadores esperaban de sus legisladores.

No obstante, el modelo 1 muestra que el acceso de los legisladores a la cámara federal mediante listas de RP incrementó en 51% su propensión a ser seleccionados para dichos encargos, en comparación con los diputados de MR.

Toda vez que los líderes de los grupos parlamentarios son delegados de los más importantes grupos dentro de los partidos, uno de los principales intereses de los coordinadores al seleccionar presidentes de comisión es mantener satisfechos a las élites de sus respectivos partidos tanto para mantener la cohesión del grupo como para permitir el juego de los líderes partidarios en la cámara federal. Más aún, el modelo 2 de la tabla 2 indica una relación positiva y estadísticamente significativa entre la selección de presidencias y la posición en lista de los diputados electos por RP.

Tras calcular los efectos marginales de este indicador y manteniendo el resto de los predictores del modelo constantes, resultó que los diputados de RP que accedieron a la asamblea en los primeros 4 lugares de sus respectivas listas tuvieron un 62% de probabilidades de ocupar una presidencia de comisión, mientras que los diputados del mismo principio que entraron a la cámara en los últimos 4 lugares de las listas reportaron una probabilidad del 30% de ser asignados para presidir alguna comisión ordinaria.

Toda vez que los líderes partidistas nacionales juegan un papel fundamental al momento de definir el orden de las listas de RP en las distintas circunscripciones del país (Aparicio y Langston 2009: 6), los diputados electos por lista pueden considerarse como agentes de las élites partidarias nacionales. Así, más allá de una prolongada carrera partidaria o de haber prestado servicio al partido desde sus oficinas, la cercanía de los políticos con las élites partidarias nacionales (expresada en las listas de RP) pareció ser un indicador crucial para los coordinadores al momento de asignar presidencias de comisión en la asamblea. Con lo anterior comprobamos que el orden de las listas de RP no respondió a decisiones arbitrarias en el seno de los partidos, sino que funcionó como un fuerte mensaje para comunicar a los coordinadores de bancada cuáles eran los legisladores que las élites partidistas nacionales apoyaban para ocupar posiciones de liderazgo en la asamblea.

De las variables generales computadas en nuestro modelo, solamente el género de los representantes produjo efectos significativos sobre su selección para ocupar presidencias de comisión. Las mujeres tuvieron momios 37% inferiores a los hombres para presidir alguna comisión. Este impacto fue más notorio para las diputadas de RP, pues en comparación con sus colegas masculinos electos por ese mismo principio, los momios de presidir alguna comisión para las mujeres fueron 52% inferiores. Dado que no es objeto de este artículo indagar a profundidad estas diferencias producidas por el género, únicamente adelantaremos que las reglas de asignación a presidencias de comisión ameritan ser revisadas para promover una mayor simetría entre la presencia femenina en el pleno (la cual tuvo un aumento significativo durante el periodo estudiado) y la ocupación de posiciones de jerarquía congresional por parte de las legisladoras.

Por otra parte, los resultados del tercer modelo indican que, en términos de asignación a presidencias de comisión, los diputados electos por mayoría relativa fueron los únicos beneficiados de haber ocupado un cargo gubernativo previo. Aquellos congresistas de MR que reportaron tener experiencia administrativa a

nivel estatal vieron un incremento en sus momios de presidir alguna comisión en más del 60% con respecto de quienes no contaban con dicha experiencia.

El ejercicio previo de un cargo en el gobierno subnacional sugiere que el representante podría tener, además de ciertos conocimientos administrativos, influencia en la política local. Toda vez que en la cámara federal a menudo se discuten asuntos que requieren coordinación con los poderes locales, los diputados que poseen relaciones vigentes en la política subnacional pueden ser recursos altamente valiosos para los coordinadores de bancada en sus intentos por impulsar asuntos de la agenda partidista —como reformas constitucionales, legislación focalizada o reconducciones presupuestarias— que requieren la anuencia de grupos políticos estatales influyentes.

Considérese también que los gobernadores juegan un importante papel en los procesos de selección de candidatos a diputados federales (Langston, 2010). Por tanto, se pensaría que aquellos legisladores federales que hicieron una carrera política local y que accedieron a la cámara federal arropados por los gobernadores tendrían mayores probabilidades de ocupar cargos de influencia desde los cuales puedan canalizar recursos y defender las agendas regionales de estos políticos (Aparicio y Langston, 2009; Cantú y Desposato, 2012). Para finalizar de dimensionar la influencia de los gobernadores basta con tener en cuenta que aproximadamente el 57% de los diputados federales buscan un cargo en la política local al concluir sus mandatos en la cámara. Y para tener éxito en este siguiente paso de sus carreras políticas, el apoyo de los liderazgos político-partidistas más importantes a nivel local es un recurso de suma importancia.

En las conjeturas de este artículo adelantamos que se esperaría que los líderes de las distintas bancadas seleccionaran como presidentes a diputados provenientes de distritos donde el partido hubiera ganado con márgenes mínimos de votos con el objeto de emplear estratégicamente las facultades de una presidencia para atender las demandas más apremiantes de dichos distritos. Sin embargo, nuestro modelo no encontró una relación estadísticamente significativa entre la competitividad electoral distrital y la asignación de diputados a presidencias de comisión. Ello sugiere que las presidencias de comisión podrían no ser instrumentos eficaces para mejorar las relaciones de los partidos con los electorados locales, o bien que esto puede cumplirse solamente en algunas comisiones cuyas jurisdicciones permiten hacer una repartición focalizada de bienes con impactos electorales visibles.

Que los diputados con experiencia legislativa previa en un congreso local no tuvieran mayores posibilidades de presidir una comisión advierte que estas asambleas no fueron consideradas por los coordinadores parlamentarios como espacios de profesionalización temática, política o legislativa. Empero la experiencia previa de los congresistas como diputados federales o senadores sí produjo incrementos significativos en la propensión a presidir alguna comisión en nuestros tres modelos, con un efecto particularmente visible para los diputados de MR, en cuyo caso los momios de presidir aumentaron en 138% con respecto de los legisladores electos por el mismo principio que no contaban con esa experiencia.

Si tomamos en cuenta que únicamente el 18% de los diputados estudiados contaba con experiencia legislativa en alguna cámara federal antes de ejercer su cargo actual en la Cámara de Diputados, el anterior resultado sugiere que —tal como sucedió en Chile y Argentina (véase Palanza, Scartascini y Tomassi, 2016)— la experiencia legislativa, al ser un bien escaso, se interpreta como un indicador de desempeño preciso para los coordinadores al momento de seleccionar presidentes de comisión en sistemas con bajos índices de reelección.

En el caso mexicano los legisladores que pasaron por alguna de estas instancias legislativas federales podrían pensarse como políticos que cuentan con nexos importantes en el ámbito público y que tienen a su alcance sólidos equipos de apoyo, así como conocimientos relativamente avanzados tanto en el campo legislativo como en ciertas áreas de política pública. En cuanto a este último punto amerita destacar que de los 648 diputados que previamente habían ocupado un asiento legislativo en el ámbito federal, el 40.7% tenía experiencia como miembro, secretario o presidente de alguna de las comisiones a las que fue asignado, mientras que esta relación fue de solo 27.2% para los legisladores que contaban con experiencia legislativa local antes de acceder a la Cámara de Diputados.

Además de la cercanía con las élites partidistas nacionales, los gobiernos locales y la experiencia en circuitos parlamentarios federales, el conocimiento especializado de los legisladores fue un aspecto que incrementó sustantivamente sus probabilidades de presidir alguna comisión legislativa en la Cámara de Diputados. Aquellos congresistas que acreditaron algún tipo de conocimiento especializado en sus biografías vieron aumentos en momios de hasta el 180% con respecto de sus contrapartes para ser asignados como presidentes de comisiones.

Para complementar este hallazgo baste considerar que, de los 312 diputados seleccionados para presidir una comisión ordinaria al inicio de cada legislatura, 173 (poco más del 55%) tuvieron algún tipo de experiencia relacionada con las comisiones que les fueron encargadas. En la tabla 3 se puede observar cómo el principal origen de la especialización temática de los congresistas que presidieron una comisión legislativa fue la político-partidaria, mientras que aproximadamente el 20% de los presidentes de comisión entre 1997 y 2018 habían ocupado un cargo en alguna comisión similar (ya fuera en congresos locales o federales) a la que les fue asignada durante sus mandatos en la asamblea federal.

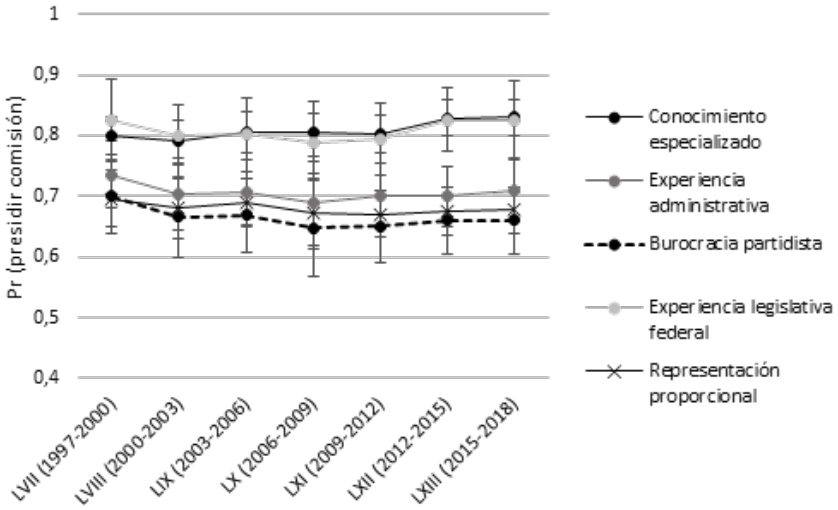
Tabla 3. Origen de ámbitos de experiencia de los presidentes de comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados (1997-2018)

Ámbito de experiencia	**Diputados (%)**
Educativo	90 (28.85%)
Político-administrativo	119 (38.14%)
Legislativo	62 (19.87%)

Fuente: elaboración propia con información de http://www.diputados.gob.mx/ y http://sil.gobernacion.gob.mx/portal
n= 312

Siguiendo la advertencia teórica de observar la institucionalización como un proceso de larga duración (Sisson, 1972; Lowenberg y Patterson, 1978; Hibbing y Patterson, 1994), ajustamos una serie de modelos de efectos marginales que reportan el impacto longitudinal de los principales grupos de variables biográficas (partidistas, administrativas, legislativas y de especialización cognitiva) sobre la nominación de legisladores a presidencias de comisión. El siguiente gráfico reporta los valores de los modelos expresados en probabilidades con intervalos de confianza del 95%.

Gráfico 1. Probabilidades de presidir alguna comisión ordinaria (1997-2018). Efectos marginales condicionados por partido político



Fuente: elaboración propia con información de http://www.diputados.gob.mx/ y http://sil.gobernacion.gob.mx/portal

Lo primero que se puede interpretar de la gráfica anterior es que, por encima de las credenciales partidistas, la experiencia administrativa e incluso la cercanía de los legisladores con las élites partidarias nacionales, tanto la experiencia legislativa a nivel federal como el conocimiento especializado de los representantes fueron los indicadores biográficos a los que los coordinadores concedieron mayor importancia para seleccionar presidentes de comisión dentro de sus respectivas bancadas.

A partir de la LVIII Legislatura (2000-2003) las probabilidades de presidir una comisión asociadas a la posesión de conocimientos y habilidades focalizadas mostró un incremento sostenido, incluso por encima de la experiencia legislativa federal al grado de que para la LXIII legislatura (2015-2018), un legislador que contaba con conocimientos altamente especializados reportó probabilidades del 84% de ser nombrado presidente de una comisión afín a sus competencias cognitivas. Por otra parte, la pertenencia a la burocracia partidista, el acceso a la cámara por lista de RP y la experiencia administrativa en cualquiera de los 3 órdenes de gobierno mostraron un comportamiento relativamente estable en términos de su efecto sobre la asignación de legisladores a presidencias de comisión a partir de la LX Legislatura (2006-2009).

En su estudio sobre el congreso rumano, Chiru y Gherghina (2017) describen un patrón longitudinal similar al de la asamblea mexicana. De acuerdo con estos investigadores, las comisiones de la legislatura rumana se fueron poblando paulatinamente con legisladores que además contaban con conocimientos sectoriales vinculados a áreas específicas de política pública. En sus conclusiones los autores destacan que, incluso ante la ausencia de configuraciones institucionales que fomenten la selección de presidentes de comisión especializados en las jurisdicciones de estos órganos, el interés de los partidos por incrementar su influencia en las deliberaciones parlamentarias es suficiente para incentivar una membresía especializada en comisiones. Dicha condición de competencia interpartidista se cumplió en la asamblea federal mexicana durante sus conformaciones no mayoritarias. A ello habría que agregar que, de manera similar a Rumanía, México atravesó por un proceso de

democratización donde el congreso y sus comisiones ganaron importancia como arenas para la toma de decisiones públicas sustituyendo sistemas centrados en el Poder Ejecutivo.

Un aspecto que Oñate y Ortega (2019) destacan del caso español, factor para incrementar las probabilidades de que un congreso con bajas tasa de reelección y sin reglas de propiedad incentive la selección de presidentes de comisión especializados y competentes, es el beneficio asociado a estos cargos en términos de continuidad de las carreras políticas. En México, el 36% de los diputados que ocuparon una presidencia de comisión accedieron a un cargo de orden federal al concluir sus mandatos parlamentarios. Esta proporción fue del 23% para quienes no presidieron una comisión. De igual modo, el 64% de los presidentes de comisión que compitieron por algún cargo de elección popular después de sus encargos ganaron dicha contienda, mientras que quienes no presidieron comisión alguna tuvieron una tasa de éxito escasamente superior al 50%. Estos resultados sugieren que la exposición a medios, el acceso a recursos valiosos dentro del congreso y la posibilidad de establecer nexos con distintos elementos del sistema que proveen las presidencias de comisión pagan dividendos a los políticos. Cuando las presidencias de comisión son rentables, los mejores políticos tienen incentivos para buscar ocuparlas, con lo que se estimula la atracción de perfiles altamente capacitados.

7. Conclusiones

La Cámara de Diputados (1997-2018) durante una etapa de configuración no mayoritaria constituye un referente con implicaciones tanto de mejora teórica como de interpretación casuística. En términos analíticos, su escrutinio nos permite conocer de mejor manera cómo se suscita el acceso a instancias clave de decisión como las presidencias de las comisiones parlamentarias. Teóricamente, en este artículo se propuso un modelo donde se problematizan las limitaciones informativas y organizacionales enfrentadas por los legisladores en contextos donde priman constreñimientos que parecieran dificultar los procesos de institucionalización parlamentaria.

De acuerdo con la teoría informativa, los procesos y reglas vigentes en la etapa no mayoritaria de la Cámara de Diputados (1997-2018) estarían lejos de promover eficiencia informativa en las comisiones en tanto que la selección de sus presidencias no se sustenta en la experiencia previa, el conocimiento y las habilidades técnicas de los legisladores en determinado campo de política pública. Por el contrario, el diseño institucional que otorga facultades discrecionales de nombramiento y remoción a los coordinadores de bancada parecería estimular una selección de presidencias de comisión sustentada en compromisos partidarios, en el posicionamiento de los partidos ante el electorado y en la lealtad probada de los representantes hacia estos institutos políticos. No obstante, nuestros resultados sugieren que las mediaciones partidistas y experienciales operan bajo mecanismos peculiarmente más complejos. Para ello, nuestro modelo planteó la necesidad de que las legislaturas con bajos índices de reelección y sin reglas como el *seniority* poseyeran ciertas características como la ausencia de un partido dominante, comisiones relevantes en términos procesales, competitividad electoral y la presencia de prerrogativas importantes para los presidentes de comisión.

A partir del análisis longitudinal desarrollado, la evidencia presentada apunta que, por encima de los indicadores vinculados con el desempeño en la burocracia partidaria, el reconocimiento y la lealtad política está fuertemente mediado por el precepto electivo. Así, quienes acceden a la curul por el principio de RP poseen mayor propensión para ser seleccionados a los encargos de presidente de comisión, con relación a quienes son diputados por MR. Más aun la posición en la lista de quienes ingresan al cargo legislativo por RP importa significativamente para la ostentación del cargo de presidente, toda vez que este refleja un vínculo clave entre los liderazgos partidarios y el modo en que se define el orden de prelación en dichos listados.

En el caso de los diputados de MR, los resultados sugieren la operación de mecanismos compensatorios en el procedimiento nominativo para las presidencias de comisión. Elementos como la tenencia de experiencia previa en la administración local reportan sendos réditos para lograr acceder a instancias decisorias clave del ámbito legislativo. Este dato resulta relevante, pues también nos muestra el modo sutil en que pueden operar los factores de disciplina partidaria más allá del servicio burocrático al interior de dichos institutos políticos. Con una fuerte injerencia de las cúpulas ejecutivas estatales en la selección de candidatos, este elemento se hace presente como un modo de canalizar recursos y de defender agendas con impacto político regional.

De nuestro análisis, y más allá de las distinciones por principio electivo, se deduce que el clima de competitividad electoral y la subsecuente pluralidad partidaria en el congreso producen incentivos para que los coordinadores parlamentarios seleccionen legisladores con altos niveles informativos como presidentes de comisiones. La experiencia previa de los congresistas como diputados o senadores federales produce incrementos sustantivos en la probabilidad para presidir una comisión. Así, ante las imposibilidades explícitas para la reelección inmediata, emerge un factor fundamental de institucionalización para la criba de perfiles selectos en los órganos clave del trabajo legislativo.

Por último, además del nexo utilitario con las élites partidistas locales y nacionales, y de la valiosa experiencia provista por el tránsito en las cámaras, el conocimiento especializado ha tendido a adquirir un papel primordial en la configuración de las presidencias de comisión. Por antecedencia en enclaves político-administrativos, por formación educativa o por la propia trayectoria parlamentaria, las credenciales cognitivas,

procedimentales e institucionales han jugado un papel nodal para el trazado de rutas de acceso a las instancias decisivas de orden asambleario.

Así, el estudio aquí desarrollado sugiere que por encima de la discrecionalidad política que suele permear a las negociaciones intrapartidarias, y ante la ausencia de condiciones cruciales en la teoría informativa, los circuitos legislativos son capaces de implementar recursos que propenden a institucionalizar los nombramientos estratégicos para el trabajo parlamentario.

Específicamente para el caso mexicano, y durante el periodo de configuraciones no mayoritarias de la Cámara de Diputados, se deja en claro que las comisiones adquirieron un rol renovado en virtud de la capacidad para ejercer recursos y atribuciones antes limitadas por la prevalencia de un sistema hegemónico.

Lejos de recompensar la disciplina y el alineamiento político-ideológico con las instituciones partidarias, aquí se muestra la gradual y larga institucionalización de un conjunto de mecanismos que, en la configuración de las presidencias de comisión, refleja una mayor centralidad de la valoración de experiencias previas y del trazado de trayectorias habilitantes con nexo tanto con las elites partidistas como locales.

Más aún, la operación de esas reglas no escritas en el funcionamiento legislativo sugiere la existencia de incentivos intra y extraparlamentarios para la carrera política, siendo que, hacia el interior, posibilitan una mayor propensión para desempeñar encargos estratégicos; mientras que, hacia fuera, facilitan el acceso a puestos públicos de orden federal o la competencia por cargos de elección popular en distintas arenas subnacionales.

8. Bibliografía

Álvarez, R. y A. Gracia (2019): *El Congreso en la transformación democrática de México*. Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15447.pdf [Consulta: 01 de junio de 2020].

Aparicio, J. y J. Langston (2009): *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*, Documento de Trabajo, 217, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Beck, N. (2020): "Estimating Grouped Data Models with a Binary-Dependent Variable and Fixed Effects via a Logit versus a Linear Probability Model: The Impact of Dropped Units", *Political Analysis,* 28(1), pp. 139-145. https://doi.org/10.1017/pan.2019.20

Béjar, L. (2012): "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo", *Revista Mexicana de Sociología,* 74(4), pp. 619-647. http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2012.4.34446

Blondel, J. (1973): *Comparative Legislatures*, Nueva Yersey, Prentice-Hall.

Bowler, S. y D. Farrell (1995): "The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination", *British Journal of Political Science*, 25(2), pp. 219-243. https://doi.org/10.1017/S0007123400007158

Cann, D. (2008): "Modeling committee chair selection in the U.S. House of Representatives", *Political Analysis*, 16(3), pp. 274-289. https://doi.org/10.1093/pan/mpm036

Cantú, F. y S. Desposato (2012): "The New Federalism of Mexico's Party System", *Journal of Politics in Latin America*, 4(3), pp. 3-38. https://doi.org/10.1177/1866802X1200400201

Carey, J. (2003): "Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, 35(2), pp. 191-211. https://doi.org/10.2307/4150151

Cheibub, A. y F. Limongi (1999): *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas.

Chiru, M. y S. Gherghina (2017): "Committee chair selection under high informational and organizational constraints", *Party Politics*, 20(10), pp. 1-12. https://doi.org/10.1177/1354068817741765

Chiru, M. (2019): "Low-cost policy specialisation, district characteristics and gender. Patterns of committee assignment in Romania", *The Journal of Legislative Studies*, 25(3), pp. 375-393. https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1662608

Crisp, B. F., M. C. Escobar-Lemmon, B. S. Jones, M. P. y M. M. Taylor-Robinson (2009): "The Electoral Connection and Legislative Committees", *The Journal of Legislative Studies*, 15(1), pp. 35-52. https://doi.org/10.1080/13572330802666786

Díaz Gómez, E. R. (2006): "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 2 (3), pp. 45-64.

Dri, C. (2009): "At what Point does a Legislature Become Institutionalized? The Mercosur Parliament's Path", *Brazilian Political Science Review*, 3(2), pp. 60-97.

Egreteau, R. (2019): "Towards Legislative Institutionalisation? Emerging Patterns of Routinisation in Myanmar's Parliament", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 38(3), pp. 265-285. https://doi.org/10.1177/1868103419892422

Gaines, B. J., M. Goodwin, S. H. Bates y G. Sin (2019): "The study of legislative committees", *The Journal of Legislative Studies*, 25(3), pp. 331-339. https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1662614

Gilligan, T. y K. Krehbiel (1990): "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature", *American Journal of Political Science*, 34(2), pp. 531-564. https://doi.org/10.2307/2111460

Hansen, M. E. (2019): "Distributing Chairs and Seats in Committees: A Parliamentary Perspective", *Parliamentary Affairs*, 72(1), pp. 202-222. https://doi.org/10.1093/pa/gsy008

Heberlig, E. S. (2003): "Congresional Parties, Fundraising, and Committee Ambition", *Political Research Quarterly*, 56(2), pp. 151-161. https://doi.org/10.2307/3219894

Hibbing, J. R. y S. C. Patterson (1994): "Public Trust in the New Parliaments of Central and Eastern Europe", *Political Studies*, 42(4), pp. 570-592. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1994.tb00299.x

Judge, D. (2003): "Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?", *Government and Opposition*, 38(4), pp. 497-516.

Krehbiel, K. (1991): *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press. https://doi.org/10.3998/mpub.8850

Langston, J. (2010): "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 35(2), pp. 235-258. https://doi.org/10.3162/036298010791170132

Lehoucq, F., G. Negretto, J. Aparicio, B. Nacif y A. Benton (2011): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in* Mexico, IDB *Working Paper*, 207, Banco Mundial.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999): México, Cámara de Diputados, 3 de septiembre.

Lowenberg, G. y S. Patterson (1979): *Comparing Legislatures*, Boston, Little Brown.

Martínez, C. (1998): *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

Méndez de Hoyos, I. (2004): "La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997", *Perfiles Latinoamericanos*, 12(24), pp. 43-65.

Mezey, M. (1979): *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.

Nacif, B. (2002): "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en S. Morgenstern y B. Nacif, cords., *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 254-284. https://doi.org/10.1017/CBO9780511615665.010

Obando Camino, I. (2011): "The congressional Committee System of the Chilean Legislature, 1834-1924", *Historia*, 44(1), pp. 165-189. http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942011000100005

Obando Camino, I. (2013): "Legislative Institutionalization: Historical Origins and Analytical Framework", *Estudios Políticos*, 42, pp. 180-195.

Olson, D. y W. Crowther (2002): *Committees in Post Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, Columbus, Ohio State University Press.

Oñate, P. y C. Ortega (2019): "Committee Parliamentary Specialization Index. Explaining MPs' specialisation in the Spanish Congreso de los Diputados", *The Journal of Legislative Studies*, 25(3), pp. 394-408. https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1662610

Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi (2016): "Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison", *Legislative Studies Quarterly*, 41(1), pp. 7-34. https://doi.org/10.1111/lsq.12104

Polsby, N. (1968): "The Institutionalization of the U.S. House", *The American Political Science Review*, 62 (1), pp. 144-168. https://doi.org/10.2307/1953331

Puente, K. (2012): "Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea", en *II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán*, México.

Rivera, A. (2004): "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", *Política y Gobierno*, 11(2), pp. 263-313.

Rivera, M. (2012): "¿Abrir o desbloquear? El debate de las listas electorales en México", *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* 2, pp. 153-176. https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2012.2.9980

Rosas, G. y J. Langston (2011): "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislatures", *Journal of Politics*, 73(2), pp. 477-493. https://doi.org/10.1017/S0022381611000326

Santos, F. y L. Rennó (2004): "The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies", *The Journal of Legislative Studies*, 10(1), pp. 50-70. https://doi.org/10.1080/1357233042000318873

Sisson, R. (1974): "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration", en A. Kornberg, coord., *Legislatures in Comparative Perspective,* Nueva York, David McKay Company, pp. 17-38.

Strøm, K. (1998): "Parliamentary Committees in European Democracies", *The Journal of Legislative Studies*, 4(1), pp. 21-59. https://doi.org/10.1080/13572339808420538

Ugues Jr., A., X. Medina Vidal y S. Bowler (2012): "Experience Counts: Mixed Member Elections and Mexico's Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, 18(1), pp. 98-112. https://doi.org/10.1080/13572334.2012.646711

Villanueva, H. (2018): *El modelo de listas de votación cerradas y bloqueadas en el sistema electoral mexicano y su carácter representativo,* México, Universidad de Guadalajara.

Wang, Y. (2013): *Explaining the Strength of Legislative Committees: A Comparative Analysis*, Tesis de Doctorado, Universidad de Duke, Durham.

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.65328

EDICIONES COMPLUTENSE

El modelo del Senado estadounidense, la Enmienda XVII: una posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España

Maria Corres-Illera[1], Francisco David Lucas Parrón[2] y Juan Carlos Cuevas Lanchares[3]

Recibido: 18-8-2019 // Aceptado: 28-03-2022

Resumen. La reforma que dio lugar a nuevos mecanismos de elección de los senadores en los EE. UU. fue un arduo y largo proceso iniciado, en gran medida, por la presión popular, que pedía una reforma del sistema diseñado por los padres fundadores. Este artículo analiza las dificultades que hicieron que la Enmienda XVII tardara casi un siglo en ver la luz, estudiando las consecuencias de su aplicación para el sistema político de los EE. UU. Además, consideramos que, a pesar del lapso de tiempo transcurrido, pueden trazarse paralelismos entre el proceso acontecido para lograr la reforma constitucional que ha dado lugar a la elección directa de senadores en EE. UU. y el reto que afronta el sistema político español desde hace algunos años.
Palabras clave: Senado; reforma constitucional; sufragio; elecciones; sistemas políticos.

[en] The model of the United States Senate, XVII Amendment: a possible reference for the reform of the Territorial Chamber in Spain

Abstract. The reform that gave way to a new form of election of senators in the USA was a long and arduous process. Initiated by popular demands for a constitutional reform that did not see the light until almost a century later with the ratification of the XVII Amendment. This inquiry analyses the difficulties in reforming the system of election of senators, as well as the consequences for the American political system. Moreover, we believe that in spite of the time-lapse, parallelisms can be drawn between the process described as senate reform in the US, and the current debate on how to reform the senate in Spain.
Keywords: Senate; constitutional reform; suffrage; elections; political systems.

Sumario. 1. Introducción. 2. El diseño de los padres fundadores. 3. El modelo electoral. 4. Un sistema agotado. 5. El proceso de aprobación de la Enmienda XVII. 6. El modelo de la Cámara Territorial española. 7. El Senado norteamericano como posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía.

Como citar: Corres-Illera, M. Lucas Parrón, F. D. y Cuevas Lanchares, J. C. (2022). El modelo del Senado estadounidense, la Enmienda XVII: una posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 65328. https://dx.doi.org/10.5209/poso.65328

1. Introducción

Este estudio analiza las consecuencias que tuvo la reforma del Senado de los EE. UU. a través de la Enmienda XVII, una enmienda que modificó el Artículo I, Sección 3, Cláusulas 1 y 2 de la Constitución de 1787. Fue un proceso provocado en gran manera por la degradación del sistema, que dio lugar a profundos cambios en las estructuras básicas del sistema político de los Estados Unidos de América.

Para abordar esta cuestión, sin duda de interés no solo para el sistema político norteamericano, sino para todos aquellos sistemas democráticos que pretendan llevar a cabo procesos de descentralización territorial, consideramos imprescindible analizar el diseño original de los padres fundadores. Tras estudiar qué idea tenían en

[1] Universidad Carlos III de Madrid (España)
E-mail: maria.corres@uc3m.es
[2] Senador del Reino de España (XII Legislatura)
E-mail: lucaspfd@gmail.com
[3] Universidad Complutense de Madrid
E-mail: jccuevas@ucm.es

el momento de la configuración del Senado, analizaremos las causas que explicarían el fallo de esa concepción al ponerse en práctica, o al menos las razones que explicarían por qué, con el paso del tiempo, y el discurrir de la dinámica política desde una perspectiva sistémica, el modelo entró en crisis.

En segundo lugar, veremos cómo a través de los movimientos sociales, la reforma del sistema de elección del Senado se fue haciendo un tema relevante (*issue*) para el sistema político americano, situándolo en el centro de la agenda política. En principio sucedió únicamente en ámbitos locales, pero a medida que pasaron los años, esta cuestión cobró más y más relevancia, así como un mayor peso en la agenda política. Algunos estados de EE.UU. llegaron a aprobar leyes en apoyo de una reforma de un sistema propio de elección de senadores, hasta que llegó el momento en el que el movimiento logró un respaldo tal en el conjunto del país, que obligó a que se pusieran en marcha los costosos mecanismos de enmienda constitucional. Y, en tercer lugar, analizaremos los cambios y efectos que produjo la Enmienda XVII para el diseño de Estado elaborado en la Constitución estadounidense de 1787.

Por último, y como conclusión, planteamos cómo las dificultades que tuvo que afrontar el sistema político de los Estados Unidos en relación con la Enmienda XVII pueden servir de base para una reflexión sobre una posible reforma de la Constitución Española en lo que se refiere a la organización territorial del Estado español recogida en su Título VIII, fundamentalmente en relación con el papel del Senado y de nuestros senadores.

2. El diseño de los padres fundadores

En el diseño original de los padres fundadores, el Senado se configura, esencialmente, para representar los intereses de los estados de la Unión, puesto que los intereses del pueblo se consideraban suficientemente representados por la Cámara Baja, como principal cámara de representación poblacional. El diseño del Senado siempre ha sido muy controvertido. Desde su concepción estuvo a punto de impedir que fructificaran las negociaciones de la convención de Filadelfia en el verano de 1787.

Una vez que los delegados habían acordado que la representación en la Cámara Baja quedaría repartida de manera proporcional a la población de cada estado, los delegados de los estados pequeños solicitaron que en el Senado se mantuviera el mismo sistema que tenían bajo los artículos de la Confederación, donde todos los estados tenían la misma representación:

> In determining questions in the United States in Congress assembled, each State shall have one vote (Art.V cl.5 The Articles of Confederation and Perpetual Union) (Congreso Continental, 2007: 41).

De esta manera adquirirían un acuerdo para que el Congreso reflejara que "eran en parte [un Gobierno] nacional; y en parte [un Gobierno] federal" (Madison *et al.,* 2003: 98-99). En consecuencia, y según este planteamiento, se mantendría la representación proporcional para la Cámara de Representantes, haciéndose eco de los principios del Gobierno nacional, mientras que la igualdad de voces en el Senado daría cuenta de las características federales, quedando así de manifiesto la decidida voluntad descentralizadora del nuevo sistema (Madison *et al.,* 2003). En esos términos lo defendió Oliver Ellsworth, delegado de Connecticut, en los debates de la Convención. Sin embargo, este planteamiento chocaba con la postura de los delegados de los estados más grandes, quienes proponían que su representación fuera proporcional a la contribución financiera en la defensa de la nación. Así, los estados grandes deberían obtener un mayor número de representantes frente a los estados más pequeños.

Ante estas posturas tan opuestas, el delegado por Pennsylvania, Benjamin Franklin, trató de formular una postura intermedia en un intento de conciliar a los extremos, según la cual, los estados pequeños tendrían derecho a estar igualmente representados en el Senado en todas las materias, a excepción de las cuestiones monetarias (Farrand, 1913).

A pesar de los esfuerzos conciliadores de Franklin, el debate llegó a un punto de bloqueo después de siete semanas de Convención (U.S. Senate, 2019). Las festividades del 4 de julio hicieron que las sesiones se suspendieran para celebrar la fiesta nacional y permitieron aliviar las tensiones. Antes del receso se designó un comité para intentar resolver las diferencias creadas por el reparto de la representación en el Senado. El comité fue presidido por Roger Sherman, delegado de Connecticut, y los planteamientos del Comité fueron expuestos una vez que se reanudaron las sesiones el 16 de julio de 1787 (Ritchie y JusticeLearning.org, 2006: 8).

Pero las conclusiones finales del Comité fueron más ambiciosas de lo que Franklin había sugerido. Se propuso que los estados tendrían representación proporcional en la Cámara más grande –la Cámara de Representantes– atendiendo al número de habitantes, dejando al Senado como la cámara en la que todos los estados pudieran tener la misma representación (Ritchie & JusticeLearning.org, 2006: 8). Una vez reanudado el debate se discutieron de nuevo las propuestas que no fueron bien recibidas, entre otros, por James Madison, el delegado por el estado de Virginia, y por un número importante de delegados de la Convención que aún seguían defendiendo el modelo de preponderancia de los estados grandes (Madison *et al.,* 2003: 109). Finalmente, el

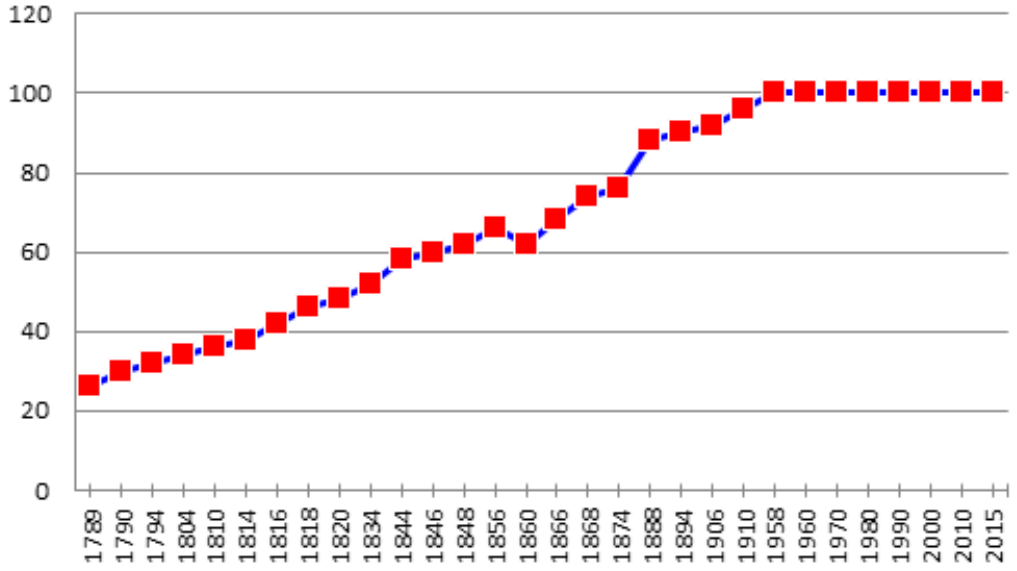
acuerdo se aprobó con el estrecho margen de un voto a favor, y hoy es conocido como "el Gran Acuerdo de la Convención" (*The Great Compromise*) o el "Acuerdo de Connecticut" (*Connecticut Compromise*), puesto que sus grandes artífices fueron los delegados de este pequeño estado: Roger Sherman y Oliver Ellsworth (U. S. Senate, 2019).

La redacción que finalmente quedó plasmada en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, fruto del Acuerdo de Connecticut, puede leerse en su artículo I, sección 3, cláusula 1. Dice así:

> The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the Legislature thereof, for six Years; and each Senator shall have one Vote (Art. I, §.3, cl.1 US CONST.).

Siguiendo las instrucciones del art I, sec. III, c.1, el Senado de los Estados Unidos ha ido evolucionando desde sus iniciales 26 miembros hasta constar hoy con un total de 100 senadores –correspondientes a 2 senadores por 50 estados– como puede verse en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Evolución del número total de senadores de los EE. UU.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Senado de EE. UU.

Como parte del Gran Acuerdo de la Convención Constitucional, los representantes de los estados pequeños garantizaron que la representación igualitaria no podría ser modificada sin su consentimiento. Añadieron una cláusula en el artículo V (que es el que especifica los métodos mediante los cuales se pueden añadir enmiendas a la Constitución) mediante la cual no se podían aprobar enmiendas que afectasen a la distribución igualitaria de votos en el Senado sin el consentimiento de los estados pequeños:

> Provided that no Amendment… shall in any Manner affect… that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate (Art.V2. US CONST.).

En caso de querer cambiar la distribución de fuerzas en la Cámara Alta, se requeriría convocar una nueva convención constitucional para cambiar el documento en su totalidad, con la complejidad que eso conllevaría.

En otras palabras, el mecanismo de representación del Senado era considerado esencial para la arquitectura institucional del país, haciéndolo intocable en la práctica, porque los estados pequeños en principio nunca consentirían que se disminuyera el número de representantes, o que se convocara una convención nacional donde podrían perder la equiparación que tenían con los estados grandes (Lee y Oppenheimer, 1999: 223; Levinson, 2006). Ambos escenarios se plasmaron con claridad a la hora de tramitar las diferentes propuestas de enmiendas en la elección de los senadores (Dahl, 2003).

3. El modelo electoral

La redacción del artículo V de la Constitución estadounidense dejaba en manos del propio Senado la decisión sobre si se debía o no modificar su representación igualitaria. Y obviamente bajo estas circunstancias, en principio, en el Senado nunca se conseguiría la mayoría de votos suficientes para aprobar una reforma de este calibre, porque habría una clara tendencia a la aparición de minorías de bloqueo, provenientes de esos pequeños estados, que impedirían la reforma de sus derechos adquiridos frente a la equiparación con los estados

con mayor densidad de población. Así, según el último censo,[4] el estado de Wyoming, con una población de 568.300 habitantes, obtendría dos senadores, de igual manera que el estado de California, cuya población es de 37.341.989 habitantes (U.S. Census Bureau, 2012).

El Senado en 1787 se diseñó como la cámara que ofrecía estabilidad al sistema, entre la volatilidad de las continuas renovaciones de la Cámara de Representantes, que se renueva en su totalidad cada dos años, y las elecciones presidenciales, cada cuatro años. El objetivo no era otro que proporcionar desde el Senado un ancla al poder legislativo, estableciendo que los senadores tuvieran mandatos de seis años y que la Cámara Alta se renovará cada dos años por tercios, con la pretensión de garantizar de esta manera un sistema de representación más estable.

> The mutability in the public councils arising from a rapid succession of new members, however qualified they may be, points out, in the strongest manner, the necessity of some stable institution in the government (Madison, 2007: 294).

Para proceder a la elección de senadores, la Constitución de los Estados Unidos (Art. I, § 3, cl. 2 US CONST.) establece que la elección tendrá lugar cada dos años por tercios, dividiendo a los senadores en grupos –llamados "clases" *(class)*– para la efectiva aplicación de la división por tercios. Dichos grupos estarían compuestos por un número de senadores equilibrado, según el cual los dos senadores correspondientes a un mismo estado no podrán estar en el mismo grupo para que dicho estado mantenga siempre una continuidad en su representación.

Esta clasificación en tres grupos se dispuso así por los padres fundadores para poder alternar a los componentes del Senado sin que la Cámara tuviera que renovarse en su totalidad, como lo hace la Cámara de Representantes, cada dos años. De esta forma, en cada cita electoral, solo un tercio de los senadores concurre a los comicios, mientras los otros dos tercios mantienen sus asientos, garantizando de esta forma el equilibrio del sistema, su estabilidad, lo que favorece claramente la gobernabilidad del sistema. Se lograba de este modo que, en caso de producirse cambios profundos en la opinión pública, se reflejaran electoralmente, y el tránsito entre las opiniones antiguas y las nuevas fuera gradual, favoreciendo la estabilidad y evitando transformaciones bruscas del sistema.

Al permitir la alternancia por tercios de los miembros de la Cámara Alta, se facilitaba la renovación de forma progresiva, aspecto este que, indudablemente, con el paso del tiempo, tendrá sus efectos en la legislación que emana del Senado. En palabras de Madison:

> From this change of men must proceed a change of opinions; and from a change of opinions, a change of measures (Madison, 2007: 294).

Los grupos *(class I, class II, class III)* empezaron repartiendo 26 senadores. En la actualidad, cada grupo o clase de senadores consta de 33 o 34 miembros, intentando que el reparto se mantenga lo más equilibrado posible (como muestra la Tabla 1). Dado que hay un total de 100 senadores, y este número no es divisible entre 3, no permite un reparto exactamente igual entre los tres grupos o clases, lo que nos lleva a que uno de los grupos tenga más senadores que los demás, lo que da lugar a la composición que señala la Tabla 1.

En el caso de admitirse un nuevo estado para formar parte de EE.UU., o en el caso de que Washington D. C. obtuviera estatus oficial de Estado miembro de la Unión, tendríamos 51 estados y 102 senadores a repartir entre 3 grupos, que en este nuevo supuesto (102), sí sería divisible entre 3 –dando lugar a 34 senadores por clase–. Los dos senadores que le corresponderían a este nuevo estado se incorporarían, el primero a la Clase I, y el segundo a la Clase II, completando de esta forma los 34 senadores por grupo.

Tabla 1. Distribución de senadores por grupo. Clasificación actual

Nº Sen.	**Clase I**	**Clase II**	**Clase III**
1	Arizona	Alaska	Alaska
2	California	Alabama	Alabama
3	Connecticut	Arizona	Arizona
4	Delaware	Colorado	Arizona
5	Florida	Delaware	California
6	Hawái	Georgia	Colorado
7	Indiana	Iowa	Connecticut
8	Massachusetts	Idaho	Florida
9	Maryland	Illinois	Georgia

[4] En EE. UU. los censos son decenales, por lo que los datos del último censo de 2010 están vigentes a día de hoy, hasta que se publiquen los nuevos datos del censo de 2020.

Nº Sen.	Clase I	Clase II	Clase III
10	Maine	Kansas	Hawái
11	Michigan	Kentucky	Iowa
12	Minnesota	Luisiana	Idaho
13	Misuri	Massachusetts	Illinois
14	Misisipi	Maine	Indiana
15	Montana	Michigan	Kansas
16	Dakota del Norte	Minnesota	Kentucky
17	Nebraska	Misisipi	Luisiana
18	Nueva Jersey	Montana	Maryland
19	Nuevo México	Carolina del Norte	Misuri
20	Nevada	Nebraska	Carolina del Norte
21	Nueva York	Nuevo Hampshire	Dakota del Norte
22	Ohio	Nueva Jersey	Nuevo Hampshire
23	Pensilvania	Nuevo México	Nevada
24	Rhode Island	Oklahoma	Nueva York
25	Tennessee	Oregón	Ohio
26	Texas	Rhode Island	Oklahoma
27	Utah	Carolina del Sur	Oregón
28	Virginia	Dakota del Sur	Pensilvania
29	Vermont	Tennessee	Carolina del Sur
30	Washington	Texas	Dakota del Sur
31	Wisconsin	Virginia	Utah
32	Virginia Occidental	Virginia Occidental	Vermont
33	Wyoming	Wyoming	Washington
34			Wisconsin

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en Class I, Class II y Class III de: www.senate.gov.

4. Un sistema agotado

Durante los primeros años desde la promulgación de la Constitución, el sistema de elección indirecta de senadores funcionó tal y como los padres fundadores lo habían diseñado. Sin embargo, el sistema empezó a resquebrajarse con la aparición y consolidación de los partidos políticos modernos desde finales del siglo XVIII.

Los casos de asientos, vacantes y elecciones retrasadas por incapacidad de acuerdo *(deadlock)* hicieron saltar a la opinión pública casos de corrupción en la elección de senadores (U. S. Senate, 2011).

Los senadores debían rendir cuentas de su trabajo en el Senado frente a las asambleas legislativas de los estados, para que estas pudieran ejercer así el control sobre los representantes que mandaban a Washington (Wilson Cohn, 1971: 61). Otros funcionarios públicos también ejercitaban esta práctica, con la única diferencia de que a los miembros del Congreso no se les puede aplicar un mecanismo para retirarles del cargo antes del final de su mandato conocido como *recall* (Ritchie y JusticeLearning.org., 2006: 53)[5]. La rendición de cuentas de los senadores era una cuestión estatal, y había estados que la practicaban de manera más rigurosa que otros. En los estados del sur era una tradición más arraigada, mientras que en los estados del norte no había uniformidad sobre su procedimiento (Wilson Cohn, 1971: 61). Con todo ello las disparidades territoriales, la dependencia de las particularidades estatales y, finalmente, la aparición en la escena política norteamericana de los partidos políticos modernos provocaron un cambio en las lealtades de los miembros del Senado (Wilson Cohn, 1971: 61).

Se conceptuaba a los senadores como embajadores de los intereses de los estados en el Gobierno nacional, o como agentes que debían rendir cuentas de sus funciones ante sus respectivas asambleas legislativas, puesto que eran estas las encargadas de volver a proponerles para el cargo, o en su caso, designar a otra persona si consideraban que el senador en cuestión no estaba representando los intereses estatales de manera apropiada. A pesar del inmenso poder de control que, sobre el papel, tenían las asambleas legislativas sobre las personas enviadas a Washington, este comenzaba a diluirse.

El Senado, que durante la época progresiva *(Progressive Era)* dio lugar a "grandes transformaciones para la democracia americana" (Foley, 2016: 178), quedaba muy lejos de la descripción dada por Tocqueville en una

[5] El *recall* es una especie de moción de censura por iniciativa popular, que puede activarse al considerar que el representante público no está llevando a cabo sus funciones correctamente.

etapa anterior (Wilson Cohn, 1971: 78). Aquel Senado lleno de personajes ilustrados de la vida política norteamericana, que parecía compuesto por la aristocracia política de la época debido al doble proceso de elección al que tenían que someterse los senadores (primero elegir a los miembros de los cuerpos legislativos de los estados, y después de los mismos, a los senadores), había desaparecido. El proceso de selección que permitía que llegaran a Washington los mejores políticos de la época era muy riguroso y opaco (Tocqueville, 2009: 294).

El surgimiento de los partidos políticos modernos, a pesar de estar en contra del modelo que en su momento querían construir los padres fundadores, fue consecuencia del proceso de modernización del sistema y de los profundos cambios políticos que implicaban (Corres-Illera, 2021). Estas trasformaciones llevaron, inevitablemente, a que los partidos políticos acabaran desarrollándose plenamente, y afianzándose a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. El desarrollo y consolidación de los grandes partidos trajo consigo un mayor poder para el Gobierno federal y una merma de los intereses estatales en favor de los intereses partidistas.

El hecho de que la elección de los senadores solía hacerse en los caucus,[6] a puerta cerrada, empezaba a plantear la necesidad de llevar a cabo reformas del proceso hacia uno más transparente y participativo (Wilson Cohn, 1971: 78).

Pero en realidad, con los intereses partidistas controlando la elección de los senadores en las asambleas legislativas, ya existía un miedo fundado de posible corrupción del sistema, al menos tal y como fue concebido. Se empezó a plantear la reforma del sistema de votación, puesto que se veía la elección directa de los senadores como un mecanismo capaz de erradicar el abuso de poder, evitando también el posible control de esa minoría que componía las asambleas legislativas.

Para poder establecer un sistema diferente de elección de los miembros de la Cámara Alta, era necesario aprobar una enmienda constitucional, puesto que el procedimiento de elección indirecta, a través de las asambleas legislativas de los estados, estaba inscrito en la Constitución americana (Art. I, § 3, cl. 1 US CONST.), con todos los requisitos que eso conllevaba.

Debido a que la elección por sufragio directo de los senadores supuso un fuerte reclamo popular, los distintos partidos políticos de la época se hicieron eco de ello en sus campañas electorales, utilizándolo como mecanismo para captar votos. El ejemplo más notorio fue el del Partido Populista *(People´s Party),* que llevó en su programa electoral la defensa de la elección directa de los miembros de la Cámara Alta del Congreso (Wilson Cohn, 1971: 79) en todas las elecciones a las que concurrió desde 1892.

Mucho más discreto fue el papel jugado por el Partido Demócrata, que se sumó a una tendencia consolidada y llevó la propuesta en sus programas electorales para las campañas presidenciales comprendidas entre 1900 y 1912 (Wilson Cohn, 1971: 79), intentando fundamentalmente con ello erosionar las férreas mayorías que mantenían los republicanos en las dos cámaras del Congreso, y en la presidencia, durante ese periodo.

Si tuviéramos que dibujar sobre el mapa de los EE. UU. el apoyo al cambio de sufragio en el Senado a principios del siglo xx, gravitaría desde la costa oeste hacia Washington D. C. de manera decreciente, obteniendo su máximo apoyo en los estados del Pacífico. A medida que se avanzaba desde la costa oeste hacia la este, el apoyo social y político a la proposición de reformar el método de elegir a los senadores decrecía. Los estados de la zona noreste del continente americano (los estados de Nueva Inglaterra[7]) eran los más reticentes y reacios al cambio del sufragio indirecto al sufragio directo para la elección de senadores.

Precisamente por el alto apoyo social que reunía la propuesta de reforma del Senado en los estados de la costa oeste, el estado de Oregón diseño, y aprobó, un sistema conocido como "Sistema de Oregón *(Oregon System)*" (U. S. Senate, 2011). Según este, la asamblea legislativa del estado se comprometía a elegir al candidato que recibiera el respaldo del voto popular.

El modelo de Oregón, cuya ley se aprobó en 1901, consistía en que los electores del estado pudieran votar a los candidatos a senador de la misma manera que votaban para elegir al gobernador del estado. La única diferencia era que los resultados de la votación de los senadores no eran legalmente vinculantes, puesto que la decisión final –según la Constitución– seguía correspondiendo a la asamblea legislativa del estado. Desde la instauración de este sistema, ningún senador fue seleccionado sin haber obtenido el apoyo popular de antemano.

Pronto, otros estados siguieron el ejemplo de Oregón e implantaron leyes similares en el ámbito estatal para la celebración de elecciones populares no vinculantes *de iure,* pero que, *de facto,* proporcionaban la tan reclamada transparencia en los procesos de elección de los senadores por las asambleas legislativas estatales.

5. El proceso de aprobación de la Enmienda XVII

En todas las sesiones del Congreso entre 1893 y 1912, la Cámara Baja tuvo ante sí una propuesta para reformar la manera de elección de los miembros de la Cámara Alta (Schleicher y Zywicki, 2019).

---

[6] Básicamente un proceso de primarias cerradas.

[7] Los estados de Nueva Inglaterra están compuestos por los estados de: Massachusetts, Maine, Connecticut, Nevo Hampshire, Vermont y Rhode Island.

En los primeros 80 años del Congreso se presentaron nueve propuestas para la consideración de una enmienda constitucional para reformar la manera de elegir a los senadores, datando la primera de ellas de 1826 (U. S. Senate, 2011). Todas ellas fueron intentos fallidos que ni siquiera lograron que se votara la propuesta en el pleno del Senado, y no fue hasta 1912, con la que finalmente se convertiría en la actual Enmienda XVII (Levinson, 2006: 161-162), que prosperó el nuevo mecanismo de elección de senadores.

Con el incremento del número de estados en las últimas décadas del siglo xix, aumentó el número de propuestas para enmendar la Constitución y reformar así el sistema de elección de senadores. En 1892 una de estas propuestas obtuvo el visto bueno favorable del comité de la Cámara de Representantes, pero dicha resolución no pudo llegar a votación en el Senado hasta 1911(Wilson Cohn, 1971: 79).

El asunto no llegó a discutirse en el Senado hasta 1910. Al ser una enmienda referente al sufragio, la jurisdicción para conocer y tratar este asunto correspondía al comité de elecciones y privilegios *(Committee on privileges and elections)*. Sin embargo, el tema fue adjudicado al comité judicial del Senado *(Senate judiciary committee)* porque se sabía que, por su composición, sería más favorable a la aprobación de la enmienda. Como ya hemos mencionado, el proyecto terminó allí su camino al ser derrotado en el pleno del Senado y no conseguir la mayoría necesaria para su aprobación (Wilson Cohn, 1971: 80).

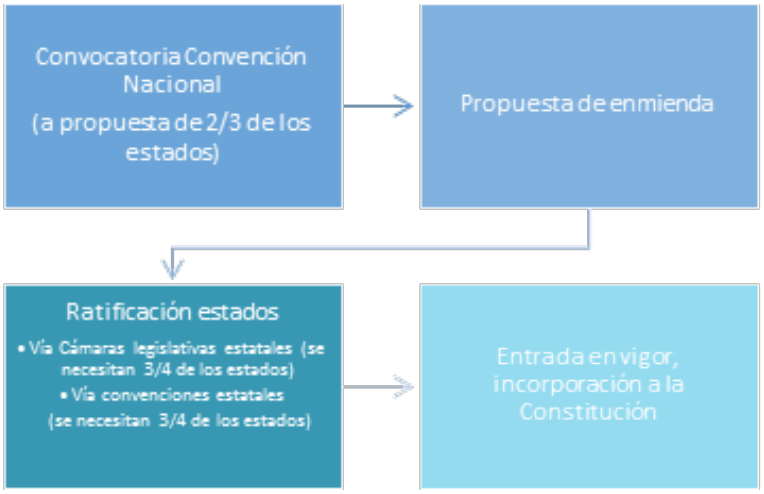
Debido a la falta de voluntad del Congreso para hacer de la petición popular una enmienda constitucional, los estados decidieron actuar en el ámbito de su jurisdicción, haciendo uso de los mecanismos indicados en el art. V de la Constitución a través del cual se confiere a los estados de la Unión el poder de convocar una convención nacional para reformar la Constitución a propuesta de 2/3 de los mismos (Edwards III *et al.,* 2006: 51).

Desde 1894 algunos estados[8] (Wilson Cohn, 1971: 79) habían comenzado a solicitar al Congreso la reforma del Senado a través del tercer procedimiento de reforma constitucional (reflejado en la Figura 1), según el cual, la propuesta de enmienda ha de provenir de una convención nacional, convocada a petición de 2/3 de los estados miembros; es decir, que la petición se eleva desde las asambleas legislativas de los estados (ver Figura 1).

> … on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress" (Art. V U.S. CONST. [texto refundido por los autores]).

La Convención Nacional puede realizar la propuesta de un texto de enmienda que después debe recibir la ratificación de los estados. Esta ratificación puede realizarse a través de las cámaras legislativas, o mediante convenciones estatales. En cualquiera de los dos casos se necesita la aprobación de los estados para que la enmienda entre en vigor.

Figura 1. Fases 3º procedimiento reforma constitucional

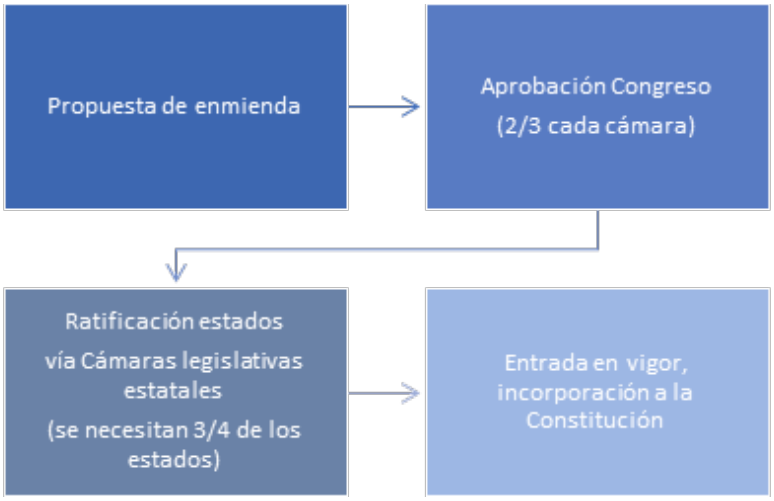


Fuente: elaboración propia a partir del texto de: Art. V U.S. CONST.

La diferencia entre este procedimiento y los dos primeros que marca el artículo V de la Constitución Estadounidense es la iniciativa legislativa, que en este tercer procedimiento corresponde a la Convención Nacional en lugar de al Congreso como en los dos casos siguientes.

[8] Los primeros estados en hacerlo fueron California e Iowa en 1894.

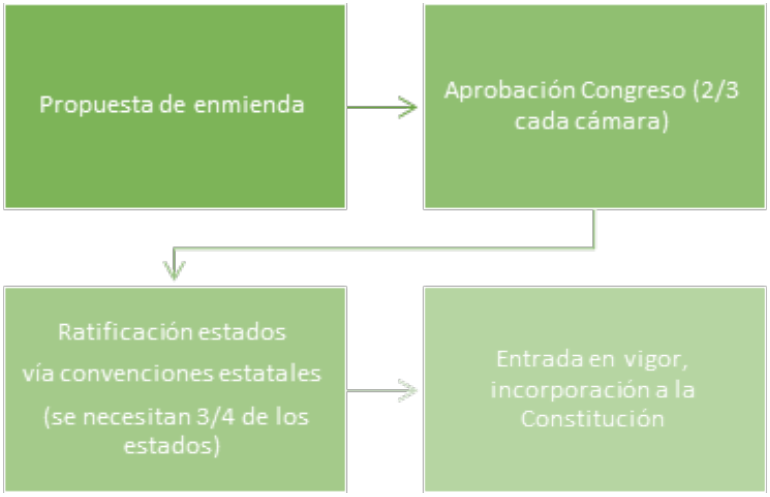
Figura 2. Fases del 1er procedimiento reforma constitucional



Fuente: elaboración propia a partir del texto de: Art. V U.S. CONST.

Este primer procedimiento, descrito por la Figura 2, ha sido el utilizado para todas las enmiendas que se han ratificado, a excepción de la Enmienda XXI, que rebajaba la edad mínima para acceder al sufragio de veintiuno a dieciocho años, y que se llevó a cabo por el segundo procedimiento de enmienda marcado por el Art.V (Edwards III *et al.,* 2006: 51) como muestra la Figura 3.

Figura 3. Fases 2º procedimiento reforma constitucional



Fuente: elaboración propia a partir del texto de: Art. V U.S. CONST.

A este procedimiento se ha recurrido en una única ocasión en la historia: para la aprobación de la Enmienda XXI (Edwards III *et al.,* 2006: 51).

Puesto que ya se tenía el apoyo popular para la aprobación de la enmienda, con el uso de este procedimiento se agilizó el proceso de aprobación de la misma, haciendo posible que saliera adelante en pocos meses.

La diferencia entre el primer y segundo procedimiento de reforma constitucional consiste en la manera de ratificación estatal (ver figuras 2 y 3). Mientras que en el primer procedimiento la ratificación corría a cargo de las asambleas legislativas, en este segundo el requisito para ratificar la enmienda por los estados es la convocatoria de convenciones estatales *(State conventions)* para la aprobación del texto de la enmienda. Una vez que ¾ de los estados ratifican el texto mediante estas convenciones estatales, se da por aprobada la enmienda. Es decir, que estará lista para su entrada en vigor con la fecha de ratificación del último estado que haya ratificado el texto.

Hay que destacar que mientras que los dos primeros procedimientos de reforma constitucional se han empleado para realizar enmiendas al texto constitucional, el tercer procedimiento no ha sido utilizado en la práctica para la aprobación de ninguna enmienda constitucional (Edwards III *et al.,* 2006: 51). Esto se debe a que la última vez que se convocó una convención nacional por los estados para modificar artículos de su norma suprema, en la práctica pusieron en riesgo la esencia misma de la forma de gobierno, la estructura misma del sistema político norteamericano. En la convención de Filadelfia se pretendía enmendar, no modificar sustan-

cialmente los artículos de la Confederación, aunque a los pocos días de estar reunidos en Pensilvania los planes cambiaron y empezaron a fraguarse propuestas de artículos para una nueva Constitución federal, algo que, de hecho, hubiera dado lugar a la apertura de un nuevo proceso constituyente (Corres-Illera, 2022).

Entre 1890 y 1905, 31 de los 45 estados de EE. UU. a través de sus asambleas legislativas, habían aprobado resoluciones para solicitar que el Congreso pusiera en marcha los mecanismos del 2º procedimiento de reforma constitucional –Figura 3– para la modificación de la elección de los senadores, o en su defecto que se convocara una convención nacional para la modificación de la constitución, a través del 3er Procedimiento –Figura 1– (Schleicher y Zywicki, 2019). Sin embargo, el Congreso quería evitar a toda costa la convocatoria de una nueva convención nacional, dado que el precedente que existía en la historia estadounidense de este tipo de convención, como ya hemos destacado, tuvo lugar en 1787 en Filadelfia. Esta fue convocada para reformar los artículos de la Confederación, pero en su lugar se acabó aprobando la nueva Constitución federal de los Estados Unidos de América.

Además, a pesar de los números cambiantes que se daban, necesitaban obtener las mayorías necesarias durante el primer cuarto del siglo xx. Y como refleja la Gráfica 1, el número de estados que proponía la convocatoria de una convención nacional, si el Congreso no actuaba, se acercaba peligrosamente al de los necesarios 2/3 (Archives, 2016).

Sabedores de los riesgos que podría implicar la convocatoria de una convención nacional donde se podría discutir la Constitución al completo, y que los partidarios de la enmienda contaban con los números necesarios para poner en marcha los mecanismos del artículo V, el Congreso se vio en la necesidad de agilizar el proceso de aprobación de la enmienda constitucional, haciendo uso del primer método de modificación de la Constitución (ver Figura 2). Se hizo de la necesidad virtud, con el claro objetivo de evitar un hipotético proceso constituyente.

A través de este mecanismo, el Congreso redacta y propone el texto legal para ser incluido en la Constitución, el cual deberá ser aprobado por una mayoría de 2/3 en ambas cámaras, para con posterioridad someterlo a ratificación por las cámaras legislativas de los estados hasta obtener la mayoría de ¾ de los mismos, en cuyo caso, se da por ratificada la enmienda (ver Figura 2). En la práctica este mecanismo de enmiendas constitucionales ha facilitado enormemente el ajuste de la Constitución norteamericana de 1787 a los cambiantes tiempos políticos. En definitiva, el mecanismo de las enmiendas ha permitido su perdurabilidad en el tiempo, haciendo de ella la Constitución escrita en vigor más antigua del planeta.

> The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution… shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, as the one Mode of Ratification may be proposed by the Congress… (Art. V U.S. CONST. [Texto Refundido por los autores]).

Una vez que el último de los estados necesarios para la ratificación hace oficial su firma, la enmienda adquiere validez jurídica, incorporándose al texto constitucional.

Finalmente, la ratificación de la Enmienda XVII el 8 de abril de 1913 (Congreso Continental, 1998: 85) supuso que estuviera vigente para la cita electoral de las elecciones intermedias *(midterm elections)* de noviembre de 1914. Los primeros en aplicar el sufragio directo en el Senado fueron los ciudadanos a los que les correspondía renovar a sus senadores en estos comicios, porque conviene recordar que, por la forma que tiene el Senado de renovar a sus miembros, hasta 1918 no se llegaron a renovar todos los senadores por sufragio directo.

En 1914 correspondía a los senadores pertenecientes a la clase III realizar la renovación. Estos venían ejerciendo sus funciones desde 1908, y habían sido elegidos por las asambleas legislativas de sus respectivos estados como representa la Tabla 1.[9]

Para algunos estados, de la clase I, las elecciones de 1916 al Senado fueron la primera vez que pudieron elegir a sus senadores de manera directa (Records, 2002: 21), y acabaron finalmente con los senadores de la clase II en 1918. Todos ellos sucedían a senadores elegidos por las asambleas legislativas de sus estados, en 1910 y 1912, respectivamente.

Así, después de casi un siglo de distintas propuestas para lograr la aprobación de la enmienda constitucional, la 66ª legislatura del Congreso de EE.UU. fue la primera en contar con todos sus miembros elegidos por sufragio directo. Sin embargo, habría que esperar hasta la Enmienda XIX para que a ese sufragio directo en el Senado pueda atribuírsele el calificativo de universal. A pesar de que el movimiento sufragista llevaba mucho más tiempo reclamando su sitio dentro de la Constitución, a las mujeres no se les permitió el derecho al voto hasta la aprobación de la Enmienda XIX. A través de esa enmienda se desarrollaron los derechos políticos de las mujeres; eso sí, con un lenguaje muy vago, ambiguo y falto de claridad, por lo que todavía a día de hoy no existe ningún precepto constitucional explícito que salvaguarde el ejercicio de sus derechos. Una clara discriminación que estamos seguros será solventada en un futuro próximo.

[9] Hay que tener en cuenta que cuando entró en vigor la Enmienda XVII, en el periodo de 1914-16, como indica la gráfica 1, EE.UU. estaba compuesta por 96 senadores de 48 estados; faltaban únicamente los de Alaska y Hawái, que no se incorporarían hasta 1959.

6. El modelo de la Cámara Territorial española

Las consecuencias no previstas, y podríamos decir más o menos deseadas, atendiendo a los diferentes actores políticos de cambiar el modo de elección de los miembros de la Cámara Alta (como hemos visto, de la selección indirecta a través de las cámaras legislativas de los estados, a la elección directa por sufragio universal de los ciudadanos mayores de edad con derecho a voto de los diferentes estados) desembocaron en un cambio del modelo de Estado norteamericano que, en gran manera, contradecía buena parte de los planteamientos que habían diseñado los padres fundadores. Según el modelo inicial, la función del Senado era, en primer lugar, ser la plataforma en el Gobierno federal para representar los intereses de los estados y, en segundo lugar, salvaguardar la aprobación de las leyes que emanaran de la Cámara de Representantes.

En lo que concierne a la primera intención del Senado y su función de representar los intereses de los estados en el momento de su creación, y como se evidencia por la defensa de los mismos principios a través de *El Federalista* (*The Federalist Papers*), el objetivo era, en cierto modo, transponer la soberanía residual de los estados en una de las dos cámaras que conformaban el poder legislativo del nuevo Gobierno (Madison, 2007: 293), además de formar un nexo de unión entre el Gobierno federal y los estados (Madison, 2007: 292).

A través de este mecanismo se aseguraba además que, al tener todos los estados el mismo número de senadores, los intereses de los pequeños estados estarían doblemente protegidos. En primer lugar, porque en esta cámara es necesaria una mayoría de 2/3 para la mayor parte de la toma de decisiones, lo que requiere la aprobación no solo de los grandes, sino, también, de los pequeños estados. Y, en segundo lugar, respecto al nexo entre el Gobierno federal y los estados, porque el Senado de los Estados Unidos de América, a pesar de ser considerada la Cámara Alta del Congreso desde su creación, fue considerada como la "segunda cámara del Congreso" (Madison, 2007: 293; Madison *et al.,* 2003: 108), y por consiguiente debería servir de contrapeso para que no se aprobaran actos legislativos indebidos (*improper acts of legislation)* (Madison, 2007: 293). Es decir, que las leyes aprobadas por la cámara que representa la voz del pueblo no podrían pasar por la aprobación del Senado sin el visto bueno de los pequeños estados. En definitiva, el poder de estos se puede considerar que es mucho mayor, en calidad de poder de veto, que el de los estados más poblados, al menos a la hora de tomar decisiones con proyección legislativa para los EE.UU.

Al igual que el Senado estadounidense, el Senado español viene definido en el art.69 de la Constitución española (CE) de 1978 como "Cámara de representación territorial" (Art. 69.1 CE) aunque en su génesis, durante la Transición, representó también el privilegio, al menos en parte, a través de la designación real (Aja, 2018: 3403-3404). Además plasma en su apartado cuarto el método de representación igualitaria en la Cámara Alta, según el cual se establece un número de cuatro senadores por provincia[10] (Art. 69.2 CE).

A pesar de delegar el sistema electoral para la elección de los senadores a la LOREG 5/1985 (Jefatura de Estado, 1985), en caso de reforma de la composición del Senado, estaríamos ante el mismo caso que en EE. UU., sería necesaria una reforma Constitucional, ya que el número de senadores por circunscripción ha quedado fijado con detalle en la CE, y después desarrollado por la LOREG.

Durante la Transición ningún partido defendió de una forma clara un Senado de corte oligárquico que representara el privilegio, y muy pocos se expresaron en favor de un Senado federal. Tras la Ley para la Reforma Política, la mayoría defendía algún tipo de Cámara, con cierto sesgo conservador, que pudiese compensar los eventuales excesos de la Cámara Baja. Según estos planteamientos, el Senado debía, por tanto, acoger a cierta élite política con un sesgo moderado, con la "intención de amortiguar los 'excesos' del Congreso" (Zamora *et al.*, 2020: 237).

El debate constituyente se movió entre posiciones que defendían, por un lado, un Senado que acogiera la representación del federalismo-regionalismo, con mayores atribuciones constitucionales, y por otro lado una posición de corte conservador, que defendía un Senado entendido como cámara de segunda lectura, claramente subordinado a la Cámara Baja. El resultado final fue que el diseño del Senado se fraguó sobre la ambigüedad, pero, eso sí, dando lugar a un bicameralismo asimétrico que reforzaba las atribuciones del Congreso de los Diputados frente al Senado.

Como señala Eliseo Aja:

> Mientras el Congreso constituye una representación proporcional del conjunto de la población, asumiendo la mayor legitimidad, el Senado tiene una composición dual, mayoritaria –provincial y autonómica– indirecta. La representación es mayoritaria (menos legítima que la proporcional del Congreso (Aja, 2018: 3404).

En ningún momento se planteó la posibilidad de establecer un parlamento unicameral, como había sucedido en la Constitución republicana de 1931 (Alonso de Antonio y Alonso de Antonio, 2020: 211). De esta manera, la Constitución de 1978 establecía en su artículo 66.1 CE que el Parlamento español sería bicameral, con un Congreso de los Diputados y un Senado, siendo este último, y según determinó el art. 69 CE, la "Cámara de

[10] Excepto Ceuta y Melilla, que eligen 2 senadores cada una (art.69.4 CE); las islas mayores –Gran Canaria, Mayorca y Tenerife–, que escogen 3 senadores cada una, y las islas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma, que eligen a un solo senador cada una.

representación territorial". El Senado se conformaba a través de un sistema de elección dual: 4/5 aproximadamente se eligen de manera directa, según la circunscripción provincial, mientras que 1/5 aproximadamente de los senadores son designados por los parlamentos autonómicos. Del total actual de 265 senadores, 57 son de designación autonómica.

Además, se le otorgaba un papel secundario respecto al Congreso, al determinar la propia Carta Magna, que sería una Segunda Cámara legislativa, es decir, de reflexión o segunda lectura. Desde su conformación se le daba una capacidad de intervención muy restringida en el ejercicio de la potestad legislativa. El procedimiento legislativo reducía la participación del Senado a la incorporación de enmiendas o a la adopción de un veto, en un plazo temporal limitado. Todo ello implica una supremacía clara del Congreso en nuestro sistema bicameral.

A pesar de estas restricciones, sí ha conseguido tener un espacio propio, aunque limitado e insuficiente como Cámara Territorial, ha sido gracias a la armonización de disposiciones normativas de las CC. AA. (art. 150.3 CE), la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2.c en relación con el artículo 158.2 CE), la autorización de convenios entre CC. AA. (art. 74.2.b en relación con el art 145.2 CE) o la aprobación de las medidas previstas en el artículo 155, aplicado en Cataluña.

A pesar de todo ello, el Senado dista mucho de ser la Cámara Territorial que reclama el sistema de descentralización política aprobado en la Constitución de 1978, e implementado en España a lo largo de estos años, lo que evidencia la necesidad de su reforma para convertirlo en un verdadero foro de debate, decisión, coordinación y armonización del proceso autonómico en el que poder afrontar los grandes retos que en estos momentos se dilucidan en España.

7. El senado norteamericano como posible referencia para la reforma de la Cámara Territorial en España

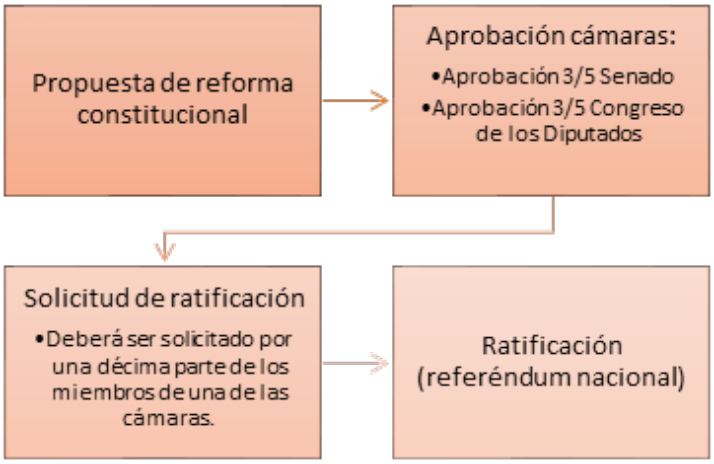
A pesar de los debates y las necesidades evidentes, el Senado en España nacía con la imperfección de no ser la Cámara necesaria para poder acompañar al nuevo modelo territorial impulsado por la Constitución de 1978 en su Título VIII, un modelo abierto, con una marcada voluntad descentralizadora. Una organización política descentralizada en la que las comunidades autónomas, como expresión de la novedosa distribución del poder, no disponían de una Cámara Territorial en la que estar representadas y en las que poder encontrar un foro de discusión, debate y acuerdo, tanto con el Estado como entre ellas mismas. Esta imperfección política ha supuesto una clara disfunción en la nueva conformación del poder tras la aprobación de la Constitución española de 1978, y ha venido acompañada de un constante cuestionamiento por parte de la opinión pública y de los propios partidos del sistema político respecto a la funciones, competencias y necesidad del Senado.

Es por ello que desde el nacimiento de la Carta Magna, una cuestión política recurrente ha sido la necesidad de reforma del Senado (Ferri Durá, 2010), unas veces con ánimo de mejorar la coordinación y colaboración política, y otras con fines únicamente electoralistas, pero en todo caso con la idea principal de convertirla en una verdadera cámara de representación territorial. Sin embargo, afrontar el reto de una verdadera reforma ha chocado constantemente con los intereses políticos partidistas de quienes han ostentado en cada momento la mayoría en las cámaras, y con la falta de consenso para poder acometer una reforma por casi todos defendida, pero por nadie impulsada.

La reforma del Senado en Estados Unidos, analizada en los epígrafes precedentes, puede ser una referencia para la modificación del modelo español ya que, al igual que ocurriría en España, se acometió años después de la configuración y puesta en marcha del modelo territorial norteamericano como muestra de una necesidad ampliamente constatada en su época. Es además importante subrayar que a diferencia de lo que ocurre en EE. UU., cuya reforma constitucional del Senado está blindada por el Art.V, en España la hipotética reforma del Senado podría no ser tan gravosa (Título X, CE). La característica que sí comparten tanto la reforma constitucional del Senado estadounidense como el Senado español es que dicha reforma debería ser aprobada por la propia cámara. Esta cuestión, como ya se ha tratado en párrafos anteriores al explorar el Senado de EE. UU., dificultaría que los miembros del Senado dieran su aprobación a una propuesta de reforma que en principio los pudiera llevar, incluso, a perder parte de sus ya de por sí escasas atribuciones (en lo que se refiere a ese bicameralismo asimétrico que define al sistema político español). De ahí que, más allá de las imprescindibles mayorías necesarias para articular un nuevo consenso, al menos en principio, resulte tan difícil reformar la Cámara Alta. Paradójicamente tendríamos que añadir ya que las principales formaciones políticas españolas han defendido en sus programas electorales, en algún momento, la imprescindible reforma del Senado.

Sin embargo, es importante subrayar que los requisitos necesarios para poder cambiar el texto constitucional español, para reformar así el Senado, requieren de unas mayorías que son tan difíciles de conseguir como lo fueron en EE. UU. Por lo tanto, aunque *de iure* no se exija la autorización expresa como exige el US Const. art.V, sí lo exige *de facto,* al pedir que dicha reforma constitucional tenga que aprobarse por una mayoría de 3/5 en ambas cámaras del Congreso (art.167 CE), como refleja la Figura 4.

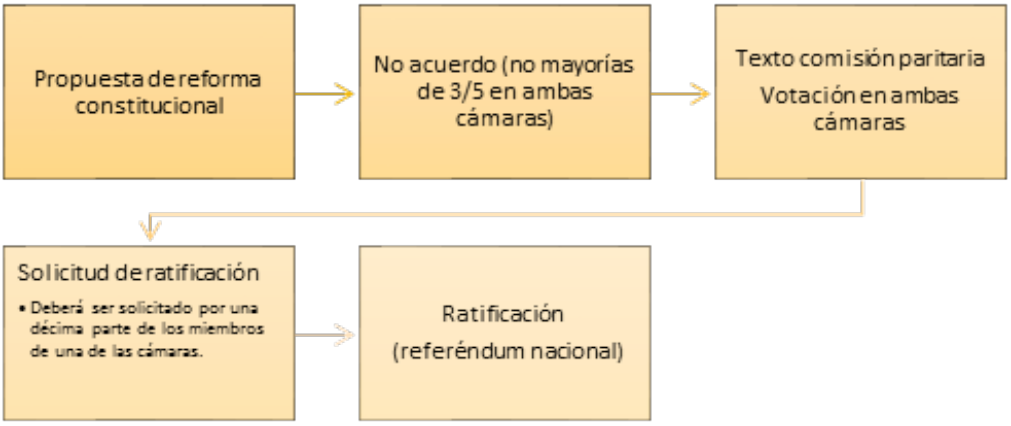
Figura 4. Fases del primer procedimiento de reforma constitucional español



Fuente: elaboración propia a partir del art.167 CE.

En caso de no llegar a un acuerdo, se prevé la creación de una comisión paritaria Congreso-Senado para que en su caso elaboraran un nuevo texto, y que este fuera sometido de nuevo a votación por las cámaras (ver Figura 5) y el posterior referéndum potestativo, frente al referéndum vinculante contemplado en el Artículo 168.

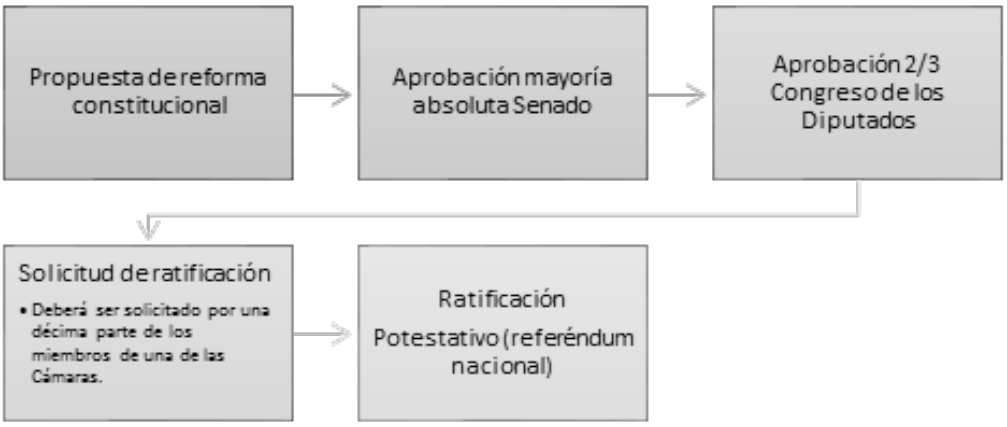
Figura 5. Fases del 2º procedimiento de reforma constitucional español



Fuente: elaboración propia a partir del art.168 CE.

Otra posibilidad de procedimiento para reformar la Constitución, tal y como acontece con la constitución americana, requeriría de una mayoría absoluta en el Senado y después una mayoría de 2/3 en el Congreso (ver Figura 6).

Figura 6. Fases del procedimiento reforma constitucional español tras obtener la mayoría absoluta en el Senado



Fuente: elaboración propia a partir del art.167 CE.

Dada la compleja condición de las Cortes españolas, lograr las mayorías necesarias para la reforma constitucional del Senado obligaría a contar, de un modo u otro, con los partidos nacionalistas, lo que sería equiparable a lo sucedido en los EE. UU. a la hora de preguntar a los estados menos poblados en USA si estaban dispuestos a reducir su representación. Estamos seguros de que la respuesta en ambos casos solo fue, o sería positiva, si la supuesta reforma les hiciera aumentar su posición relativa de poder. Es decir que, para el caso español, los partidos nacionalistas solo apoyarían una propuesta de reforma del Senado cuando se tratara de darles, de un modo u otro, más protagonismo, opción que en aras de transformar al Senado en una auténtica cámara de representación territorial no sería una idea descabellada. En cualquier caso, la reforma, necesariamente, tendría que contar con el apoyo de estos grupos, o difícilmente podría salir adelante (Roller, 2002: 13-14).

En el clima político que lleva viviendo España desde hace unos años, donde es algo habitual hablar de la necesidad de afrontar reformas constitucionales, el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre de 2018 –con motivo del 40 aniversario de la Constitución– reflejaba que casi el 70% de la población está de acuerdo en que la Constitución de 1978 debe reformarse (CIS, 2018: pregunta 14).

Además, es muy importante destacar que la cuestión de la reforma del Senado es uno de los temas que suscita mayor consenso por parte de figuras políticas de primer nivel en España (García, 2015). Sin embargo, a pesar de ello, la solución al problema resulta más compleja de lo que puede parecer a simple vista, ya que establecer cómo se elegirían los senadores en cuanto a quién y cuál sería la forma de elección o designación implica necesariamente una profunda reflexión sobre el modelo de articulación territorial que emana de la Constitución.

El modelo actual del Senado en España presenta un sistema mixto bajo el cual se eligen senadores por sufragio directo, y existe un número determinado de senadores cuya elección corresponde a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. En estos últimos años, a raíz del surgimiento de nuevas fuerzas políticas en España, ha habido profundos cambios en el sistema político. En 2015 acabó lo que había sido considerado como un sistema de "bipartidismo imperfecto" consolidado (Sánchez Muñoz, 2017: 240), y esto ha hecho que las grandes fuerzas políticas hayan visto modificadas sus posiciones preeminentes en el ejercicio del poder por la irrupción de nuevos partidos, que han obtenido mayorías en entidades locales y comunidades autónomas. La ciudadanía, la opinión pública, a través de los medios de comunicación ha mostrado su malestar, pero sin mucho efecto, al constatar cómo después de decidir no renovar los mandatos de alcaldes o presidentes autonómicos, estos obtenían, como premio de consolación que permitía el desarrollo de su carrera política, un asiento en el Senado por designación autonómica. Aunque esto pueda estar justificado, en parte al menos por su experiencia, es un síntoma de tendencia hacia abusos en el sistema, de la misma manera que ocurría en Estados Unidos, cuando se puso en marcha el movimiento para la aprobación de la Enmienda XVII.

Atendiendo al precedente americano, que puede ser analizado como una suerte de antecedente histórico dados los acontecimientos sucedidos hasta ahora en España, y con las reformas constitucionales sobrevolando constantemente la agenda política, creemos que, tarde o temprano, se acabará acometiendo una reforma para la elección de nuestros senadores en el marco de una reforma más amplia relativa a la organización territorial del Estado.

En todo caso las fórmulas a desarrollar podrían ser compatibles con la actual estructura territorial contemplada en nuestra Constitución, consolidando el Estado autonómico, no transformándolo en un Estado distinto, tal y como señala Varela Suanzes-Carpegna (2006). También se podría caminar hacia lo que sería una posible reforma constitucional que propiciara una configuración plenamente federal, en línea con el espíritu de la Constitución del 78 (Garrido, 2018: 97) o confederal del Estado (Chust, 2004). Quedaría por dirimir qué tipo de Senado se desea:

> … que no se pretende otra cosa –no pequeña–, ciertamente, que convertir el Senado en una Cámara capaz de consolidar nuestro Estado autonómico, pero no de transformarlo en un Estado federal ni, menos aún, en un Estado confederal (como se proponía el llamado Plan Ibarretxe y como, de una manera no enteramente coincidente, se propugnan en el proyecto de reforma del Estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento catalán), pues creo que el Estado autonómico ha funcionado razonablemente bien… (Varela Suanzes-Carpegna, 2006: 162).

Es importante constatar que, dado que hasta ahora ha habido dos partidos políticos que han controlado con mayorías absolutas el Senado desde las elecciones de 2000 (Roller, 2002: 14), el segundo procedimiento, el indicado por la Figura 5, de lograrse un consenso –en este momento aparentemente inviable en el Congreso de los Diputados–, sería el procedimiento más factible.

La reforma constitucional del Senado en España podría dar lugar a dos escenarios contrapuestos. El primero sería concordante con lo estudiado de la reforma estadounidense, donde se establecería la elección por sufragio universal directo de todos los senadores. En este caso, la naturaleza del senado como cámara territorial perdería parte de su sentido. Esta reforma reforzaría el papel de cámara de segunda lectura que tiene atribuido constitucionalmente el senado, por lo que consideramos que resultaría una reforma débil, si se quiere insuficiente, al no haber aprendido nada del ejemplo histórico estadounidense, que finalmente daría lugar a una segunda cámara, donde los intereses partidistas ganarían protagonismo por encima de los intereses territoriales. La doctrina es

unánime al afirmar que la propia constitución desmiente la naturaleza territorial del Senado (Alonso de Antonio y Alonso de Antonio, 2020: 212), ya que el primer inciso del artículo 66 CE habla de que tanto el Congreso como el Senado representan a todo el pueblo español, por lo que un aspecto positivo a tener en cuenta sería que la reforma únicamente abarcaría al inciso quinto del artículo 69 CE.

El segundo escenario consistiría en reformar el senado de cara a darle contenido a la cuestión territorial, como ya hemos analizado. Esta reforma, en principio, contaría con la predisposición favorable de los partidos políticos mayoritarios y el favor del reclamo popular, que no es poco. De esta manera destacaríamos que se estaría aprendiendo de los errores cometidos en el proceso de la reforma del Senado norteamericano, que tuvo como consecuencia el traslado del poder de los estados a los partidos políticos. Según este escenario, estamos de acuerdo con el planteamiento de López Garrido (2018), que propone una cámara para la representación de los intereses de las CC. AA. en la que sus miembros fueran elegidos autonómicamente a la par que los representantes de las asambleas legislativas regionales en elecciones autonómicas (Garrido, 2018: 98-99). El aspecto negativo de esta dirección es que implicaría una reforma constitucional más amplia, al afectar al núcleo duro de la Constitución, por lo que sería una reforma de mayor calado. Consideramos que esta sería la dirección adecuada para cumplir con el mandato constitucional de hacer del Senado una verdadera cámara de representación territorial. Con este procedimiento, como aspecto positivo, se podría considerar la posibilidad de desvincular a la Cámara Alta de la disolución automática de Cortes Generales propuesta en el art.99.5 CE. En caso de que el Congreso de los Diputados no invista a un presidente del Gobierno en el Congreso en los tiempos establecidos, provoca la disolución de ambas cámaras cuando el Senado no ha tenido ni voz ni voto en el proceso, por lo que se puede argumentar que no se entiende justificada su disolución automática.

8. Conclusiones

Al cambiar el tipo de mecanismo de elección de los miembros del Senado hacia la elección directa de los senadores en los EE. UU., se quebraba el plan de los padres fundadores, que justificaba en gran medida el diseño del modelo bicameral. Según este, el Senado controlaría los hipotéticos excesos de la Cámara de representantes, ya que esta emanaba de la voluntad del pueblo, y el Senado, al reflejar la voluntad de los estados, sería el encargado de supervisar la adecuación de los proyectos aprobados por la primera. El mecanismo también funcionaba a la inversa. Esta idea, explicada por Madison en *El Federalista* nº 62 (Madison, 2007), planteaba que las leyes deberían recoger los intereses de los ciudadanos y de los Estados al necesitar pasar por la aprobación de las dos Cámaras del Congreso.

Una de las más claras consecuencias de la promulgación de la Enmienda XVII es que se produce una mayor democratización del sistema político estadounidense. Sin embargo, es importante destacar que la elección directa, que recoge dicha enmienda en 1913, tiene un carácter restrictivo, al menos en el momento de su aprobación. Únicamente se pudo aplicar a los varones mayores de veintiún años que cumplían con sus obligaciones fiscales.[11] Habrá que esperar a las Enmiendas XIX, XXIV y XXVI para que se vaya consolidando el sufragio universal pleno y puedan elegir a los miembros del Senado todos los ciudadanos y ciudadanas de los Estados Unidos mayores de dieciocho años, sin importar si pagan o no impuestos.

Como ya hemos señalado, la 66ª legislatura del Congreso estadounidense fue la primera en contar con todos sus miembros elegidos por sufragio directo (Ritchie y JusticeLearning.org, 2006: 31). De los senadores que compondrían la nueva cámara fruto de la elección directa del pueblo, únicamente serían revalidados para ejercer sus funciones 56 senadores. A pesar de que mediante las prácticas llevadas a cabo en muchos estados los candidatos presentados al Senado gozaban de la aprobación popular, 37 candidatos no recibieron el respaldo en las urnas (Wilson Cohn, 1971: 80).

Se podría concluir que la Enmienda XVII no influyó mucho en un primer momento, a la hora de renovar los cargos de los senadores, sin embargo, hay que tener en cuenta dos factores muy importantes en las elecciones del Senado en los EE. UU. El primero de ellos es que varios estados ya habían aprobado leyes estatales siguiendo el ejemplo del modelo de Oregón para que la elección de los senadores fuera un procedimiento más transparente y democrático, y el segundo es el conocido como el *incumbency factor*, que predice con una probabilidad alta (de un 78%) que un Senador que se presente a la reelección tiende a repetir en el escaño (Dodd y Oppenheimer, 2021: 61; Erikson y Wright, 2013: 110). El argumento principal que explica este hecho alude a que como el senador ya está ejerciendo las labores del puesto al que tiene años de gestión y experiencia política. Estos aspectos revierten positivamente, en la mayor parte de los casos aunque no siempre, en su campaña, lo que le permite trasladar a sus votantes la idea de que sabe cómo tienen que hacerse las cosas. Esto es radicalmente distinto a lo que sucede en España, donde las cúpulas de los partidos dominan la confección de las listas electorales y determinan el futuro político de los representantes en las dos cámaras.

[11] Es cierto que algunos estados regulaban esta materia y permitían requisitos diferentes para el derecho de sufragio, pero no existía una regulación federal uniforme al respecto.

Bajo el nuevo sistema, en los EE. UU. tras la aprobación de la Enmienda XVII, los intereses que más movilizarán, y se verán más reflejados en la legislación, serán los partidistas, puesto que al eliminar los intereses de los estados de la ecuación y homogeneizar el modo de elegir a los miembros del Congreso, se vuelven más susceptibles a la influencia de los partidos políticos que necesitarán grandes bloques de representantes en ambas cámaras para aprobar o bloquear las distintas iniciativas legislativas. Ello obliga a un mayor control de los grupos parlamentarios, en la línea de lo que ocurre desde 1978 en el sistema político español (Sánchez Medero y Cuevas Lanchares, 2017).

En los EE. UU., con la promulgación de la Enmienda XVII, los intereses de los diferentes estados quedaron relegados, lo que convierte en más vulnerables a los candidatos electos a las directrices de voto de los partidos. Sin embargo, en realidad esto ya venía ocurriendo desde el siglo xviii, cuando los senadores empezaron a dejar de ser esos "embajadores de los intereses de los Estados en el Gobierno federal" y comenzaron a preocuparse más por presionar a los representantes que se encontraban en las asambleas legislativas de sus estados, para que, entre otras cosas, se ocuparan de facilitar su reelección. La diferencia entre el antiguo sistema y el actual es que ahora, al menos, y no es una cuestión baladí, la ciudadanía elige a sus representantes, pero, eso sí, no siempre sabe qué intereses reales hay detrás de sus políticas.

En España, el reto de resolver el problema de Cataluña abierto por el *Procés* hará que en breve se deba caminar hacia una redefinición del papel del Senado que permita una mejor articulación de la estructura territorial, y una de las cuestiones clave será quién, y para representar qué, elegirá a los senadores en una nueva Cámara Alta, transformada en una verdadera cámara territorial.

Dada la compleja condición de las Cortes españolas, lograr las mayorías necesarias para la reforma constitucional del Senado obligaría a contar, de un modo u otro, con los partidos nacionalistas, lo que sería equiparable a lo sucedido en los EE. UU. a la hora de preguntar a los estados menos poblados en EE.UU. si estaban dispuestos a reducir su representación. En todo caso las fórmulas a desarrollar podrían ser compatibles con la actual estructura territorial contemplada en nuestra Constitución, consolidando el Estado autonómico, no transformándolo en un Estado distinto, o por el contrario se podría optar por una reforma en profundidad de la Constitución que afrontara un cambio del modelo tendente hacia una mayor federalización del sistema.

Por último decir que sea como fuere, la reforma es necesaria para dotar de una verdadera cámara de representación territorial a España, una cámara que sirva para perfeccionar el actual modelo y que tenga como principales objetivos la cooperación, la colaboración y la solución de conflictos.

9. Bibliografía

Aja, E. (2018): "Propuestas de reforma constitucional del Senado", en B. Pendás García, dr., E. González Hernández y R. Rubio Núñez, eds., *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alonso de Antonio, J. A. y Á. L. Alonso de Antonio (2020): *Derecho Constitucional Español (Vol. II) - Participación política, organización constitucional y territorial del Estado*, Madrid, Universitas.

Archives, N. (2016): "17th Amendment to the U.S. Constitution: Direct Election of U.S. Senators", *The Center for Legislative Archives,* Disponible en: https://www.archives.gov/legislative/features/17th-amendment

CIS (2018): *Barómetro de Septiembre*. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14424

Chust, M. (2004): *Federalismo y cuestión federal en España*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I / Marcial Pons.

Congreso Continental (1998): "La Constitución de los Estados Unidos de América", en *The Declaration of Independence and The Constitution of the United States*, New York, Bantam Classic.

Congreso Continental (2007): "The Articles of Confederation and Perpetual Union", en *Foundations of Freedom,* Radford, VA, Wilder Publications, pp. 41-47.

Cortes Generales (1978): "Constitución Española", *BOE,* núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229

Corres-Illera, M. (2021): "The Apportionment Methods that Unfolded the Creation of US Political Parties", *Revista Aequitas: Estudios sobre Derecho, Historia e Instituciones (Asociación Veritas),* 2021(17), pp. 199-229. Disponible en: https://revistaaequitas.wordpress.com/2021/04/01/revista-aequitas-no-17-2021/

Corres-Illera, M. (2022): "Análisis del funcionamiento y evolución del excepcionalismo americano", *Revista del Parlamento Vasco (LEGAL),* 2022 (3). Disponible en: http://legal.legebiltzarra.eus/

Dahl, R. A. (2003): *How democratic is the American Constitution?,* New Haven, Yale University Press.

Dodd, L. C. y B. I. Oppenheimer (2021): *Congress reconsidered*, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications, CQ Press.

Edwards III, G. C., M. P. Wattenberg y R. L. Lineberry (2006): "The Constitution", en G. C. Edwards III, M. P. Wattenberg y R. L. Lineberry, eds., *Government in America*: *people, politics, and policy*, New York, Longman, pp. 26-65.

Erikson, R. S. y G. C. Wright (2013): "Voters, Candidates, and Issues in Congressional Elections", en Dodd L. C. y B. I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered* Washington DC, CQ Press, pp. 91-116.

Farrand, M. (1913): *1787: A Great Compromise*. *Senate History: 1787-1800. The Framing of the Constitution of the United States*, New Haven, Yale University Press. Disponible en: http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/A_Great_Compromise

Ferri Durá, J. (2010): "El porvenir del Senado", *Política y Sociedad*, 47 (2), p. 223-227.

Foley, E. B. (2016): *Ballot Battles: The History of Disputed Elections in the United States,* New York, Oxford University Press.

García, L. B. (2015): "El Senado suprimirlo: ante el reto de ser reinventado o suprimido después de 30 años en entredicho", *La Vanguardia*, 10 de diciembre. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/politica/20151210/30714353528/senado-reforma-suprimir.html

Garrido, D. L. (2018): "El valor del Senado: Funciones patentes y latentes", *Revista de las Cortes Generales*, pp. 89-112.

Jefatura del Estado (1985): "Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)", *BOE,* núm. 147, de 20 de junio de 1985, pp.19110-19134. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672

Lee, F. E. y B. I. Oppenheimer (1999): *Sizing up the Senate: The unequal consequences of equal representation*, University of Chicago Press.

Levinson, S. (2006): *Our undemocratic Constitution: Where the Constitution goes wrong (and how we the people can correct it),* New York, Oxford University Press.

Madison, J. (2007): "Federalist No. 62. The Senate", en Madison, J., A. Hamilton y J. Jay, *Foundations of Freedom*, Wilder Publications, Radford VA, pp. 292-295.

Madison, J., O. Ellsworth, J. Wilson, R. King, A. Hamilton, G. Bedford y G. Morris (2003): "Debate on State Equality in the Senate", en R. Ketchman, ed., *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention debates,* New York, Signet Classic, pp. 92-109.

Records, V. E. (2002): "Research Notes Number 21", *Library of Virginia,* Richmond, VA. Disponible en: https://www.lva.virginia.gov/public/guides/rn21_election.pdf

Ritchie, D. A. y JusticeLearning.org (2006): *Our Constitution*, New York, Oxford University Press.

Roller, E. (2002): "Reforming the Spanish Senate: mission impossible?", *West European Politics,* 25(4), 69-92.

Sánchez Medero, G. y B. I. Cuevas Lanchares (2017): "La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos", *Revista española de Derecho Constitucional,* 111, pp. 185-219. Disponible en: https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.07.

Sánchez Muñoz, O. (2017): "El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016", *Revista Española de Derecho Constitucional* (109), pp. 237-260. Disponible en: https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09

Schleicher, D. N. y T. J. Zywicki (2019): "Amendment XVII: Popular election of Senators", Disponible en: https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendments/amendment-xvii

Tocqueville, A. (2009): *La democracia en América,* vol. 2, Madrid, Alianza.

U.S. Census Bureau (2012): *2010 Apportionment Results*. Disponible en: https://www.census.gov/population/apportionment/data/2010_apportionment_results.html

U. S. Senate (2011): *Focus on the Constitution -Constitution Day - Seventeenth Amendment*. Disponible en: https://www.senate.gov/general/Features/Constitution_Day_2011_display.htm

U. S. Senate (2019): *1787: A Great Compromise.* Disponible en: http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/A_Great_Compromise.htm

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2006): *La reforma constitucional del Senado. Teoría y realidad constitucional*, 17, 2006, pp. 143-168. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2014065.pdf

Wilson Cohn, M. (1971): "History of the Senate", en William B. Dickinson Jr. *et al.*, ed., *Congressional Quaterly's Guide to the Congress of the United States: Origins, History and Procedure,* Washington DC, Congressional Quarterly Inc., pp. 59-99.

Zamora, M. A., *et al.* (2020): *Manual de derecho constitucional*, Tecnos.

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.64881

EDICIONES COMPLUTENSE

Expatriados corporativos españoles: ¿élite transnacional o élite nacional globalizada?

Antonio Martín-Cabello[1] y Almudena García-Manso[2]

Recibido: 25-06-2019 // Aceptado: 10-02-2022

Resumen. Existe un debate acerca de si existen élites globales o si son élites nacionales globalizadas. Este debate se ha movido sobre todo en un marco de referencia teórico. En este artículo se expone que el único modo de superarlo es mediante estudios de carácter empírico. El artículo presenta una investigación cualitativa realizada mediante entrevistas en profundidad a expatriados corporativos españoles. Los resultados muestran que no existe una respuesta clara. Por un lado, un grupo de expatriados corporativos españoles pueden considerarse claramente como una élite nacional globalizada. Por otro lado, algunos presentan características más cosmopolitas y no se sienten tan vinculados a su país de origen.
Palabras clave: clase capitalista transnacional; corporaciones transnacionales; élite global; élites nacionales globalizadas.

[en] Corporate Spaniard expatriates: Transnational elite or national globalized elite?

Abstract. There is some debate about the existence of global elites or national globalized elites. This debate has been developed mostly in a theoretical framework. This article argues that the only way to overcome it is through empirical studies. The paper presents qualitative research conducted through in-depth interviews to corporate Spaniard expatriates. The results show that there is no clear answer to the initial question. On the one hand, a group of corporate Spaniard expatriates can clearly be seen as global national elite. On the other hand, some have more cosmopolitan features and do not feel so tied to their country of origin.
Keywords: transnational capitalist class; transnational corporations; global elite; national globalized elites.

Sumario. 1. Introducción. 2. ¿Existe una élite transnacional o élites nacionales globalizadas? 3. Expatriados corporativos. 4. Objetivos, hipótesis y metodología. 5. Análisis de resultados. 6. Discusión y conclusiones. 7. Bibliografía.

Agradecimientos. El artículo utiliza parte de los datos obtenidos en un proyecto que se desarrolla en la actualidad sobre expatriados corporativos realizado en el contexto del grupo de investigación methaodos.org, declarado de excelencia por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), que ha proporcionado la infraestructura técnica y material para su elaboración. Queremos agradecer a Salvador Perelló Oliver, director del grupo de investigación, su colaboración en la revisión y por las sugerencias a los distintos borradores del artículo.

Como citar: Martín-Cabello, A. y García-Manso, A. (2022). Expatriados corporativos españoles: ¿élite transnacional o élite nacional globalizada?. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 64881. https://dx.doi.org10.5209/poso.64881

1. Introducción

La existencia de élites o de clases sociales globales es motivo de polémica y disputa entre los académicos que estudian el fenómeno de la globalización. Para algunos autores es clara la emergencia de una élite o clase social transnacional (Robinson, 2013; Robinson y Harris, 2000; Sklair, 1995, 2001, 2002a, 2002b, 2002c). Para otros, no existe tal hecho, ya que encuentran en su lugar élites nacionales que tratan de proyectarse globalmente (Lenger *et al.*, 2010; Pelfini, 2009, 2011). La argumentación se ha movido, en líneas generales, en un nivel teorético apoyado en algunos indicios empíricos.

El objetivo del artículo es estudiar la existencia de una conciencia grupal entre un colectivo de expatriados corporativos españoles en el extranjero. Con ello se pretende averiguar si este colectivo se percibe a sí mismo como una élite transnacional o más bien como una élite nacional con proyección global. La idea es buscar a partir de un caso concreto indicios sobre la existencia o no de una élite transnacional, realizando así una contribución empírica al debate teórico. Si bien se han dedicado textos a los expatriados corporativos españoles

[1] Universidad Rey Juan Carlos (España)
E-mail: antonio.martin@urjc.es
[2] Universidad Rey Juan Carlos (España)
E-mail: almudena.manso@urjc.es

en los aspectos relacionados con las políticas de empresa y la gestión de la expatriación (Bonache Pérez, 1998; Bonache y Brewster, 2001; García Romero *et al.*, 2001; Suárez-Zuloaga y Gáldiz, 2001), debe señalarse que los intentos de revisar cuestiones sociológicas e identitarias son mucho más reducidos (Rosa González *et al.*, 2021; Sordo y Doncel de la Colina, 2018).

Es conveniente también hacer una breve mención a los conceptos de élite y clase social, utilizados en muchas ocasiones de modo intercambiable dentro de los debates en torno a la globalización, pero con un uso más preciso en otros ámbitos de las Ciencias Sociales. Es posible definir una élite social como una minoría de individuos que ocupa una posición de privilegio dentro de una estructura social determinada y que ostenta los resortes del poder social, político y económico (Mills, 1987). Las élites son, en líneas generales, consideradas las partes más dinámicas de la sociedad.

El de clase social es un concepto que ha generado mucha más teorización y análisis empírico. Sin embargo, existe poco acuerdo sobre el modo de medir la clase social, que suele variar en función de la teoría sobre las clases que se utilice en el análisis (Wright, 2015). Por lo común, la clase social es vista como el conjunto de posiciones que ocupan los individuos en relación con la estructura económica de la sociedad fruto de las divisiones estructurales que esta impone. La tradición del marxismo analítico tiende a enfatizar las diferentes posiciones en relación con el control de la producción como fuente de la clase social; mientras que la perspectiva weberiana destaca el control sobre los ingresos en condiciones de mercado (oportunidades vitales). En todo caso, ambas perspectivas tratan de establecer aproximaciones y medidas empíricas de la estructura y de las diferentes posiciones de clase en cada sociedad específica.

En este artículo se utilizará con preferencia la noción de élites, transnacionales o nacionales globalizadas, en detrimento del concepto de clase capitalista transnacional, pues los expatriados corporativos serían en todo caso un grupo específico, quizá, dentro de una agrupación de clase mayor[3]. Mantendremos, sin embargo, esta última terminología cuando los autores a los que hagamos referencia la utilicen.

2. ¿Existe una élite transnacional o élites nacionales globalizadas?

Podemos encontrar dentro de la literatura académica dos grandes posiciones sobre la existencia de una élite transnacional. En primer lugar, algunos teóricos afirman que existe una élite transnacional que ha conseguido trascender, y modificar, el marco del Estado-nación en el cual estaba enclavada. Esto le permitiría controlar la globalización y le supondría enfrentamientos tanto con las clases subordinadas como con la clase capitalista tradicional anclada en lo nacional. En segundo lugar, otros autores han afirmado que no existen pruebas empíricas de la existencia de esa clase transnacional y defienden la existencia de élites nacionales que apoyan la globalización.

La primera posición afirma la existencia de una élite transnacional. Según Richard Sennett (2011), la emergencia de la burguesía como clase social dominante en el siglo XIX supuso la aparición de una élite cosmopolita que tenía algunas características de una clase social internacional. Esta clase capitalista transnacional se habría desarrollado y, en la actualidad –como afirma Leslie Sklair (1995, 2001, 2002a, 2002b, 2002c) –, sería la verdadera élite dirigente. Sus miembros pueden ser localizados en cuatro esferas: los ejecutivos de las corporaciones globales, los políticos y burócratas de las organizaciones transnacionales, los técnicos globales y los profesionales de los medios de comunicación, que crean una cultura de consumo mundial. Todos ellos forman parte de una élite dominante, lo cual no significa que sus intereses sean convergentes en todas las ocasiones ni que, en otras, puedan competir entre ellos por diversos motivos. Es más, incluso pueden competir con otros capitalistas anclados localmente, ya que no son una clase occidental, sino parte de un capitalismo global integrado.

Robinson (2013) y Robinson y Harris (2000) hablaban de la formación de una clase capitalista mundializada autoconsciente que había creado un aparato de control en forma de organizaciones estatales transnacionales: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o, entre otras, la Organización Mundial del Comercio. Esta clase trataría de integrar a las élites económicas nacionales en un bloque que situaría sus intereses en la esfera transnacional. La principal diferencia con Leslie Sklair radicaría en que Robinson considera que la clase capitalista transnacional estaría compuesta solamente por aquellos individuos dueños de los medios de producción y que los gerentes, políticos o burócratas serían más bien parte del bloque hegemónico constituido en torno a un Estado transnacional.

Según Robinson (2013: 80-104), es posible encontrar una serie de indicadores que dan pistas sobre la emergencia de esta nueva clase capitalista transnacional. Entre los mismos cita: la expansión de las corporaciones transnacionales, el aumento de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, el entrelazamiento de los consejos de administración de las corporaciones transnacionales, la creación de circuitos de producción transnacionales, el aumento de las alianzas estratégicas entre corporaciones y la formación de corporaciones transnacionales en países del llamado tercer mundo. Esta se diferenciaría de la clase capitalista en que es una clase objetiva y autoconsciente (una clase en sí y una clase para sí, en la terminología marxista). También afirma que se está produciendo la aparición de una clase trabajadora transnacional. Esta sería una clase objetiva, pero carecería

[3] La teoría marxista, usando otra terminología, los definiría como una fracción específica dentro de una clase capitalista global.

de conciencia de ella misma. La clase capitalista transnacional se sostiene desde esta posición, es una gran desconocida, pues las ciencias sociales prestan más atención a las clases subordinadas que a las dominantes (Iranzo, 2004: 53).

Para finalizar una aproximación que podría ser más amplia (Carroll, 2010; Freeland, 2013; Rothkopf, 2008; Therborn, 2012; Ziegler, 2013), recientemente George Corm (2012) planteaba que es innegable la existencia de la clase global, a la que denomina "aristocracia del dinero", basada en una economía de la renta. Esta se estructuraría en cuatro niveles descendentes. En la cima se encontrarían los millonarios y los dueños de las grandes corporaciones transnacionales. Debajo de ellos se situarían los directivos y los gestores de esas corporaciones. En un tercer escalón se hallarían los miembros de las grandes burocracias internacionales. Por último, en la base de la clase capitalista mundializada, estarían los pequeños ahorradores que prefieren especular en la economía internacional más que en actividades propiamente productivas.

Se podría argumentar, por tanto, que desde esta perspectiva la élite global incluiría, en primer lugar, a los grandes dueños del capital, en sentido estricto la "clase capitalista transnacional". Y, en segundo lugar, a una "clase profesional gerencial global"[4], en la cual se encuadrarían los gestores de las corporaciones transnacionales, los políticos y empleados de las burocracias internacionales y los periodistas o intelectuales transnacionales creadores de opinión.

La segunda posición sostiene que no existe una élite transnacional, sino que podemos hablar de élites nacionales globalizadas (Pelfini, 2009, 2011). Sus argumentos descansan en que no disponemos de pruebas empíricas que avalen la existencia de élites globales por cuatro ausencias principales: de movilidad, de migración, de un *habitus* transnacional y de experiencia de trabajo internacional (Lenger *et al.,* 2010: 94-95). En este sentido, las élites capitalistas tendrían grandes diferencias en cuanto a su constitución y conformación debido a la historia particular de cada sociedad concreta. Alejandro Pelfini (2014), por ejemplo, al analizar el caso de las élites financieras chilenas, muestra cómo estas se caracterizan por una fuerte homogeneidad ideológica y socioeconómica, de un lado, y por una moral católica extremadamente conservadora de otro. En esto se diferencian de las élites de los países vecinos, que tienen otra configuración fruto de una historia política, social y económica diferente. Markus Pohlmann (2009) muestra que no existe un mercado gerencial entre Estados Unidos, Alemania y el este asiático, y que la carrera habitual de los mismos es la de gerentes locales con estancias cortas en el extranjero. El caso de las élites mexicanas es analizado por Alejandra Salas-Porras (2014). Estas, partiendo de una base nacional y nacionalista, se transforman en nuevas élites nacionales globalizadas. Christian Scheickert, Andreas Kroneder y Regine Schwab (2015) encuentran que las élites en Brasil y la India se están globalizando, pero que aún se encuentran ampliamente enraizadas y conectadas con el entorno local en el cual operan. La clase global es, para esta postura, un "mito", ya que la base del poder de esta élite sigue siendo nacional (Hartmann, 2012).

Estos autores suelen partir de las tesis de Pierre Bourdieu (2013, 2014) sobre las élites, que tiene una raigambre claramente nacional. Bourdieu consideraba que el Estado es la institución que ejerce el monopolio de la violencia "física y simbólica" sobre un territorio. En este sentido, su teoría presta especial atención sobre aquellos que son capaces de controlar al Estado para ejercer dicho monopolio. Estas élites coexisten con las de otros campos sociales, pero al ser el Estado un "metacampo", adquieren una especial preponderancia. En su descripción de las estrategias de reproducción de las élites, por tanto, el contexto nacional adquiere una gran relevancia[5], pues la generación de un *habitus* propio de la élite se construye en un contexto nacional estructurado por el Estado (Schneickert, 2013).

En definitiva, esta posición enfatiza que el contexto nacional y en especial las estructuras estatales son aún claves en la consolidación de las élites (Panitch y Gindin, 2015: 26-27). La globalización de dichas élites, por tanto, ha de comprenderse más como una estrategia transnacionalizadora de élites ancladas en lo nacional que como la aparición de una élite o clase desanclada de lo nacional.

El debate entre ambas posturas, en el fondo, es más empírico que teórico. Como se sostuvo más arriba, la primera posición mantiene la existencia de una élite transnacional basándose en indicios como la expansión de las corporaciones transnacionales, el aumento de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, la creación de circuitos de producción, el aumento de alianzas estratégicas, el entrelazamiento de los consejos de administración y la formación de corporaciones en el tercer mundo. Estos suelen complementarse con descripciones cualitativas no sistemáticas de los patrones culturales propios de esa élite. Por su parte, los defensores de la existencia de élites nacionales globalizadas sostienen que no puede hablarse de la existencia de una élite transnacional, pues existe una ausencia de movilidad, migración, experiencia de trabajo y *habitus* transnacional. Además, realizan descripciones de las estrategias globalizadoras de las élites nacionales y muestran las

---

4 Por "clase profesional gerencial" se entiende "trabajadores intelectuales asalariados que no son dueños de los medios de producción y cuya función más importante en la división social del trabajo puede ser descrita como la reproducción de la cultura capitalista y las relaciones de clase capitalistas" (Ehrenreich y Ehrenreich, 1977: 13). Este concepto, creado para el ámbito del Estado-nación, se lleva a la esfera transnacional y, así, se crea la expresión "clase profesional gerencial global".

5 Esta postura también ha sido objeto de críticas por olvidar los procesos transnacionales. "Algunos sociólogos consideran que esta visión del Estado es demasiado eurocéntrica o demasiado francesa. El énfasis unilateral de Bourdieu en el Estado como agente principal de consagración evade importantes cuestiones de los procesos de globalización que ocurren por encima del nivel del Estado y las reacciones y la fragmentación localizadas por debajo de él" (Fernández Fernández, 2013: 51).

similitudes y diferencias con las élites de las naciones vecinas. Los primeros se basan en datos "duros" sobre la expansión de las corporaciones transnacionales, y deducen de los mismos la emergencia de una élite o clase social transnacional. Los segundos, aun aceptando la expansión de las corporaciones, sostienen que no puede hablarse de una élite transnacional, pues no existen bastantes pautas de interacción y una estructura cultural compartida lo suficientemente desarrollada. Las interacciones y la gestación de la cultura, mantienen, continúan produciéndose en un contexto nacional.

Debe reconocerse que la evidencia empírica siempre será fragmentaria, por la dificultad que supone investigar a las élites y porque la investigación aún se encuentra anclada en el nacionalismo metodológico que ciega el estudio de los fenómenos transnacionales (Billig, 2014). En todo caso, resolver esta polémica supone centrar el objeto de estudio en el colectivo transnacional que mejor pueda encarnar esa élite global y trata de definir sus características. Los expatriados corporativos, creemos, representan el más prometedor objeto de estudio en este sentido, como se planteará en el siguiente apartado.

3. Expatriados corporativos

Un buen punto de partida para encontrar una élite capitalista global serían los técnicos y directivos de las grandes corporaciones transnacionales y de las principales burocracias internacionales. Y esto es así porque en ellos, al menos teóricamente, pueden rastrearse algunas de las características propias de un colectivo transnacional: movilidad, migración, un *habitus* transnacional y experiencia de trabajo internacional. Al respecto, Ulf Hannerz (1990) buscaba definir a los cosmopolitas frente a los locales. Pensaba que el cosmopolita es una persona que puede desvincularse de su localidad y vivir en otras culturas, pues sus intereses vitales dependen de la comunidad transnacional. Es un individuo que puede vivir en otra cultura sin implicarse en ella y que es capaz de saltar a un nuevo enclave cultural cuando lo considera oportuno. Entre este tipo de personas no se encuentran los turistas –más espectadores que participes–, los "hombres de negocios" que viajan de hotel en hotel, los exiliados o los inmigrantes laborales. Este papel queda reservado para los "expatriados", que "han elegido vivir en el extranjero por algún tiempo, y que saben cuando están allí que pueden volver a casa cuando deseen" (Hannerz, 1990: 243). Viven y generan "culturas transnacionales", que son en gran medida transformaciones de la cultura occidental. Estas permiten, por un lado, sentirse a los miembros occidentales de las mismas "en casa", mientras que constituyen una experiencia distintiva para los no occidentales; y, por otro lado, son un trampolín para acceder a otras culturas.

El término de expatriado suele utilizarse para hablar de los occidentales que se encuentran viviendo en el extranjero, bien sean colonos, artistas, misioneros o cualquier otro tipo de personas con una misión específica (Cohen, 1977: 6). Por tanto, los expatriados corporativos son un tipo específico de una categoría más amplia. Pueden definirse como trabajadores de las grandes corporaciones transnacionales o de las burocracias internacionales que, voluntariamente, aunque por lo habitual recompensados con importantes mejoras en sus condiciones laborales, se trasladan a países diferentes al de origen durante un periodo de tiempo prolongado. El tiempo de estancia suele pactarse con el empleador, si bien el empleado tiene la posibilidad de volver en un tiempo prudencial cuando lo decida –en el peor de los casos podría rescindir su relación laboral y regresar al hogar–. En general, puede hablarse de los expatriados corporativos como de "inmigrantes privilegiados", por su nivel adquisitivo y tratamiento tanto por la empresa que los desplaza como, con mucha frecuencia, por las autoridades del país receptor.

Es difícil cuantificar el número de empleados que podrían incluirse dentro del grupo de expatriados internacionales. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2005 aproximadamente un 3% de los 2.867 millones de trabajadores existentes en el planeta, es decir, unos 86 millones eran "migrantes económicamente activos", y 54 de ellos estaban en países ricos (Therborn, 2012: 246). Obviamente solo una pequeña proporción de estos serían expatriados corporativos. No existen datos oficiales directos para medir el número de expatriados corporativos. Sin embargo, según un informe de la consultora Finaccord (2014) –que utiliza las principales bases de datos internacionales–, en el año 2013 había en el mundo 50,5 millones de expatriados, de los cuales el 73% eran trabajadores individuales, el 8,8% estudiantes, el 3,7% jubilados expatriados, el 1% expatriados corporativos y el 12,8% los hijos y las esposas no trabajadoras de los expatriados. Es decir, habría medio millón de expatriados corporativos en todo el mundo, que supondrían el 0,02% de los trabajadores del mundo. En el caso de los expatriados españoles, tampoco existe un recuento oficial sobre su número. Una aproximación la ofrece el Foro Español de Expatriación[6], para el cual "el número de expatriados españoles creció en los últimos 18 meses un 45%, conformando una población que supera los 4.000 individuos" (AESPLA, 2011: 6). Esa cifra supondría, *grosso modo*, el 0,02% de la población activa española, un dato congruente con el número de expatriados a nivel mundial.

[6] Esta organización es, en sus propios términos, "una asociación sin ánimo de lucro constituida en el año 2004, por empresas españolas con presencia internacional, cuyo objetivo principal es promover la movilidad laboral internacional". En la actualidad, agrupa a 42 organizaciones empresariales, entre ellas las más importantes corporaciones transnacionales españolas. Véase: http://www.feex.org/

Respecto a las características de los expatriados corporativos, en 2013 el National Foreing Trade Council de Estados Unidos realizó una encuesta a 1.511 expatriados en todo el mundo de la que surgió el siguiente perfil. El 80% eran hombres frente a un 20%, que eran mujeres[7]. El 84% de los expatriados estaban casados y sus edades se distribuían así: 17% entre 25 y 34 años, 29% entre 35 y 44, 29% entre 45 y 54 y 20% entre 55 y 64. Un 49% procedía de Norteamérica, un 22% de Europa, un 13% de Asia, un 6% de América Central y del Sur, un 4% de Australia y Oceanía y el 6% restante de África y Oriente Medio. Solamente Estados Unidos concentraba un 42% de todos los expatriados. Esto no resulta extraño si se tiene en cuenta que las sedes centrales de las compañías para las que trabajaban estos expatriados se localizaban en Estados Unidos en el 82% de los casos, y en Europa en un 10% de ellos (NFTC, 2013). Sin embargo, otros estudios con muestras aún más amplias señalan que las proporciones de expatriados en función de su nacionalidad varían mucho de un país a otro (HSBC Expat, 2012).

Las características de los expatriados españoles son recogidas en varios informes elaborados desde la consultora Ernst and Young y la escuela de negocios IESE (Álvarez Novoa y Gómez López-Egea, 2008; Álvarez Novoa *et al.*, 2011; Gómez López-Egea, 2005). En el informe de 2008 se entrevistaron a 510 expatriados, de los cuales 144 eran extranjeros destinados en España (Álvarez Novoa y Gómez López-Egea, 2008). En el de 2011 (Álvarez Novoa *et al.*, 2011) se realizaron 451, aunque en este caso no se informa del número de entrevistas a expatriados extranjeros en nuestro país. Por lo tanto, tomaremos lo datos del informe de 2008 como una aproximación al perfil del expatriado español, ya que el 71,8% de la muestra eran expatriados corporativos españoles en el extranjero[8]. Según el mismo, el 72,4% de los expatriados eran hombres y el 26,8% mujeres; el 56% de los expatriados estaban casados. Respecto a las personas que los acompañaron, el 44% se expatriaron solos. La mitad contaba con formación universitaria y el 92,5% declaraba dominar el inglés (no se preguntaba sobre el español). Finalmente, el 73,9% declaraba tener como destino otro país de Europa. Existe otro informe del año 2009, elaborado por la Escuela de Organización Industrial, que en este caso realiza una encuesta a 174 expatriados españoles (Espinosa Romero, 2009). Se plantea en él que el 75,45% de los expatriados son hombres y el 25,55% mujeres; el 40,50% son casados y el 49,8% se expatriaron sin la compañía de su familia. El 74,61% tenía formación universitaria y el 51,8% estudios de postgrado. El 33% decía no conocer el idioma local, mientras que el 66% afirmaba sí hacerlo.

4. Objetivos, hipótesis y metodología

El objetivo general consistió en analizar la situación real del expatriado corporativo español en cuanto a su condición de élite transnacional o élite nacional globalizada. Una condición que se vinculaba a un estilo de vida diferencial íntimamente ligado a las situaciones sociolaborales específicas del expatriado corporativo. A modo de objetivos específicos consideramos oportuno analizar el grado de integración sociocultural de los expatriados corporativos en el país de recepción y las diferencias socioculturales y laborales percibidas y vividas.

Nuestra primera hipótesis (H1) consideraba que la mayoría de los expatriados corporativos tenían clara su ventaja sociolaboral con respecto a los trabajadores locales, y se sentían parte de una élite global. En segundo lugar, (H2) planteábamos que en caso de conflicto los expatriados corporativos tendrían una inclinación hacia su país de origen, siendo más una élite nacional globalizada que una élite transnacional. También, siguiendo el planteamiento anterior, manteníamos que entre los expatriados corporativos españoles se encontraría una tendencia a volver a su país de origen, excepto entre aquellos que hubiesen formalizado una familia en el país de recepción. Esta hipótesis reforzaría la idea de que forman parte de una élite nacional globalizada más que una élite transnacional. En tercer lugar (H3), se consideró que los expatriados corporativos españoles tenderían a percibir diferencias socioculturales entre el país de acogida y el de salida, tanto en el entorno laboral como en el resto de los espacios sociales en los cuales deben vivir. Pensábamos que estas serían percibidas en el nivel de los discursos de un modo positivo. Como cuarta y última hipótesis (H4), de acuerdo con la literatura disponible, también sosteníamos que los expatriados corporativos tenderían a formar enclaves propios y a desarrollar sus relaciones sociales, principalmente, con otros expatriados corporativos.

Para alcanzar los objetivos perfilados y constatar nuestras hipótesis, se diseñó una estrategia metodológica cualitativa que permitiera superar las restricciones asociadas a la concreción cuantitativa de un colectivo como el de los expatriados corporativos españoles. Se utilizó como técnica la entrevista en profundidad administrada a 25 profesionales expatriados durante un periodo de 6 meses. La selección de los informantes directos siguió los criterios estratégicos intencionales adecuados para garantizar, primero, una diversificación adecuada de la muestra y, segundo, una razonable saturación del discurso final (Vallés, 2002). El guion de las entrevistas se ordenó en torno a cuatro macroejes temáticos: el concepto de élite, la construcción de la identidad social del

[7] Esta proporción también aparece en los informes de la consultora Brookfield (2012, 2014).

[8] En el cuestionario ni siquiera se preguntaba la nacionalidad a los expatriados. Somos conscientes de las dificultades de extrapolar estos datos de este modo, pero estos informes se encuentran entre las escasas fuentes de datos secundarios disponibles para averiguar el perfil del expatriado corporativo español.

expatriado, la creación de estilos de vida diferenciales y los conflictos entre los objetivos y cultura de las corporaciones y las instituciones y la sociedad de origen

Desde un punto de vista muestral y como criterio general, se estableció que todos los entrevistados debían ser expatriados corporativos que llevasen más de un año fuera de España. Los entrevistados se situaron en un rango de entre un mínimo de un año y un máximo de 15 años viviendo como expatriados. Además, y partiendo del análisis de los datos secundarios disponibles y perfilados en apartados anteriores, las mujeres debían ser al menos el 20% de las entrevistadas, para cumplir con la media de presencia femenina entre los expatriados corporativos mostrada por los estudios previos. De las 25 personas entrevistadas, 19 eran varones y 6 mujeres, por tanto, las mujeres representaban el 24% de los individuos entrevistados. En segundo lugar, el 80% de los expatriados debía poseer educación universitaria. En nuestro estudio, 23 de los entrevistados contaban con titulaciones universitarias de grado, másteres profesionales o el título de doctor. Por tanto, el 92% poseía educación universitaria.

En tercer lugar, en los estudios cuantitativos disponibles, la mitad de los entrevistados estaban casados o emparejados, y vivían con su familia en el extranjero. La muestra incorporaba la proporción de un 55% de entrevistados casados o que tenían pareja estable, y cuyos hijos vivían con ellos en el país de acogida. Por último, en cuarto lugar, se estableció que el perfil socioeconómico debía ser igual o superior al del país de origen. Entre los entrevistados, en este sentido, el perfil socioeconómico era variable, pero por lo general era medio-alto. Sus salarios eran el doble, como mínimo, del equivalente en un mismo puesto de trabajo en el país de procedencia. La casi totalidad de los entrevistados poseían beneficios sociales, sea vivienda a cargo de la empresa o corporación, seguro de salud, seguridad privada, automóvil de empresa y gasto en comunicaciones a cargo de la corporación o institución.

Con estos criterios estratégico-intencionales se perseguía que los informantes se ajustaran a los distintos perfiles que caracterizan al expatriado corporativo internacional, según muestran los estudios cuantitativos disponibles, para así poder facilitar con posterioridad la comparación con otros estudios de expatriados corporativos de otras nacionalidades.

5. Análisis de resultados

Las entrevistas trataban de indagar la percepción de los expatriados en torno a los cuatro macroejes temáticos propuestos: el concepto de élite, la construcción de la identidad social del expatriado, la creación de estilos de vida diferenciales y los conflictos entre los objetivos y cultura de las corporaciones y las instituciones y la sociedad de origen. Los principales resultados de las entrevistas se exponen a continuación.

5.1. Autopercepción de los expatriados como élite

En la entrevista se les preguntó si percibían que eran diferentes al resto de trabajadores, y en caso de sentirlo así, en qué sentido. También se les inquiría si se consideraban parte de un grupo transnacional con características diferentes al resto de trabajadores. Todos los entrevistados confesaban verse como parte de un grupo diferente del resto de trabajadores. Sin embargo, lo justificaban de dos modos diferentes. Un primer grupo decía sentirse diferente, ya que sus componentes poseían cualidades personales diferentes del resto de trabajadores: tenían mayor valentía y coraje por marcharse a otro país. La expatriación era vista como una oportunidad vital, y se consideraban desiguales al resto de trabajadores por proceder de un país distinto, sobre todo aquellos que residían en países denominados “en vías de desarrollo”.

> Creo que es valentía lo que me diferencia de mis compañeros de promoción o de la empresa en España, la oportunidad de irte fuera y aprender de lo que vas a vivir en ese país, sobre todo cobrar el triple con todos los gastos pagados es una oportunidad que hoy no hay en España… Sí allí me siento diferente a los demás trabajadores, la cualificación y la forma de trabajar nos diferencia, pero solo con los que están por debajo de mí, mis iguales tienen una cualificación y un nivel similar al mío (varón de 39 años, residente en Brasil).

> No veo diferencias sustanciales con mis compañeras de ahí, sí que hay alguna cuestión propia de la falta de materiales o bien de la formación universitaria… Para mí expatriada corporativa es sinónimo de valentía y sobre todo de ganas de vivir otras experiencias, otras vivencias, una oportunidad de ganar el triple que en España, pero es duro… Donde estoy yo –Emiratos Árabes– sí que nos sentimos un grupo aparte, sobre todo las mujeres, las diferencias culturales y el cuidado que debemos tener…, además de cobrar más y tener un nivel de vida más alto (mujer de 29 años, residente en Emiratos Árabes).

Un segundo grupo de expatriados justificaba su diferenciación haciendo referencia al choque cultural con la sociedad de acogida y haciendo énfasis en su formación diferencial. Sin embargo, no contemplaban la expatriación como una oportunidad ni como una experiencia especial, sino como una forma de vida más; y no marcan tantas diferencias con el resto de los trabajadores.

> Desde que me fui de Erasmus lo tenía claro, me quería ir de España, no quería trabajar siempre ahí…, para mí ser un expatriado corporativo es una forma más de vivir, he vivido en ocho países diferentes y el hecho de tener familia no es un problema, de hecho, mi mujer es como yo, expatriada corporativa, nuestras hijas son multiculturales… En Europa la diferencia entre profesionales existe igual que existe en cualquier otro país, es casi un mito eso de que en Europa y los USA la gente está más preparada, es cuestión de diferencias culturales…, sí veo diferencias y sí creo que somos un grupo diferente o por lo menos nos creamos como grupo diferente (varón de 41 años, residente en Francia).

> … parece que no pero sí hay diferencias entre las personas formadas ahí y los que venimos de Europa, nos ven como superiores o como chic (risas). La formación es diferente y eso que ahí la gente ha tenido la oportunidad de estar en las mejores universidades, eso sí pagando una millonada que luego tienen que devolver. La cultura también es diferente, no sé, son muy así, como muy no les saques de sus temas… Sí me veo como un grupo diferente al resto, además de verme como una nueva forma de ser, ya no naces y trabajas en el mismo sitio, y si lo haces te estás quedando retrasado (mujer de 29 años, residente en Estados Unidos).

La identidad de los expatriados corporativos, salvando esas diferencias en la justificación, era muy parecida en ambos grupos: se sentían un grupo aparte con una nueva forma de vivir, quizá no permanente como se verá más adelante.

Aunque no existían grandes diferencias en la autopercepción como élite entre hombres y mujeres, sí se encontraron algunos matices achacables a la gestión de los roles sociolaborales en la cultura laboral española. Las mujeres tendían a percibir la expatriación corporativa como forma de ser o estilo de vida que les permitía obtener más independencia y mayores oportunidades para adquirir un estatus sociolaboral superior al que tendrían en su país de origen, donde quedarían bajo el denominado "techo de cristal" (Nash, 2014).

5.2. Relaciones sociales de los expatriados y construcción de la identidad social

Posteriormente, se les inquiría sobre las relaciones con los trabajadores oriundos del país de acogida. Los quince entrevistados respondieron casi con unanimidad. Las relaciones sociales y profesionales con los profesionales de los países de recepción fueron descritas por los entrevistados como relaciones de completa normalidad, de compañerismo o cordiales.

> Siempre intento integrarme con mis compañeros de trabajo del país al que vaya, lo otro es una tontería, debemos trabajar juntos y cooperar para que todo salga bien (mujer de 32 años residente en Canadá).

> En mis expatriaciones he buscado siempre integrarme con los trabajadores locales de mi empresa como uno más, si marcas la barrera del que viene de las oficinas centrales a enseñar a los locales como hacer su trabajo nunca conseguirás formar parte del equipo, y tus colaboradores te verán más como una amenaza que un apoyo (varón, 42 años residente en Turquía).

> Nunca me he diferenciado en el trato, lo normal es trabajar con la gente de ahí de manera cordial, cooperar y sobre todo intentar crear un buen ambiente de trabajo, integrarte y ajustarte a sus normas culturales, sobre todo en un país donde las mujeres estamos muy estigmatizadas (mujer de 29 años residente en Emiratos Árabes).

También se les preguntaba por sus antecedentes educativos y laborales con el objeto de averiguar si percibían diferencias respecto a los trabajadores locales. La mayoría sostenía que el hecho de ser expatriado era resultado de cambios económicos y sociales. Mantenían que la incorporación de idiomas a la enseñanza y los programas de intercambio (p.ej. Erasmus) hacían más común la idea de expatriarse. Creían que algunas empresas fomentaban una cultura dirigida a incentivar la expatriación, pero que esta era más resultado de cambios sociales. En este sentido, expresaban que los locales divergían de ellos en función de estas experiencias educativas y laborales. A mayor similitud en su formación y experiencia laboral, menores eran las diferencias percibidas. Los entrevistados residentes en países occidentales afirmaban la inexistencia de diferencias significativas.

> La diferencia es casi inexistente, la mayoría de mis compañeros y compañeras tienen el mismo nivel y la misma formación, no veo diferencias apenas, alguna cuestión cultural, pero son salvables (varón de 41 años residente en Francia).

> No veo ninguna diferencia, salvo pequeños matices propios de la cultura o el idioma (varón de 52 años residente en Estados Unidos).

> No veo diferencias, ni en nivel ni siquiera en trato (varón de 39 años Alemania).

Sin embargo, en un contexto no occidental se expresaban ideas opuestas:

> Si eres diferente, no lo puedes obviar…, la formación, las costumbres hasta la jerga…, y eso que ahí hablan castellano…, pero sí hay diferencias (varón de 38 residente en Colombia).

> ¿Diferencias con mis compañeros locales? ... sí, claro. La formación no es la misma y el choque cultural es enorme, pero eso está en función del país al que estés destinado. En esta expatriación las diferencias son enormes, pero he estado en sitios donde no existían tales diferencias, sobre todo si se trata de un país europeo (varón de 38 años residente en Nigeria).

> Las diferencias son en la formación y los tiempos de trabajo, aquí en Marruecos se nota mucho más que en otros sitios donde he estado (varón de 37 años residente en Marruecos).

> Las diferencias son sociales y culturales, sobre todo en las mujeres, es un país donde la mujer no está en una situación buena (mujer de 29 años residente en Emiratos Árabes).

Resumiendo lo expuesto, por un lado, nos encontramos con aquellas personas que no se sienten diferentes a sus compañeros locales o no ven esas diferencias, sobre todo en contextos culturalmente próximos. Por otro lado, están aquellos que sí perciben diferencias con sus compañeros y compañeras locales, sobre todo diferencias en lo concerniente al choque cultural, social, laboral y de formación; una diferencia atribuida a la idiosincrasia del país en el que estaban residiendo y no percibida como inferioridad sino como diversidad.

Las mujeres, sin embargo, tendían a percibir con mayor profundidad las diferencias en cuestiones de género que los hombres. Un ejemplo lo encontramos en una entrevistada residente en Emiratos Árabes, quien remarcaba las diferencias abismales con su país de origen en un contexto cultural fundado en el machismo y la misoginia (el Sadawi, 2017). Los hombres marcaban diferencias respecto a los compañeros locales, pero no hicieron alusión en las entrevistas a las diferencias de género entre la cultura de origen y la de recepción.

Las relaciones con los demás expatriados, sin embargo, eran vistas con otra óptica. Eran descritas como relaciones de pares, cordiales, de cooperación y amistad. La mayoría veía a los demás expatriados como el soporte o apoyo familiar, social y de amistad que no tenían en el país receptor. Diferenciaban a los expatriados de sus compañeros de trabajo locales, sobre todo en lo referente al ocio y las situaciones sociales fuera del trabajo.

> Cuando salgo por ahí lo hago con otros expatriados, sean de España, Holanda o Reino Unido, hacemos fiestas gastronómicas y nos reunimos para celebrar las fiestas…, hemos hecho un grupo de whatsapp y un grupo de amigos y amigas con los que poder hablar en tu idioma o simplemente estar (mujer de 44 años, residente en Australia).

> … el grupo con el que salgo es de compatriotas como yo, gente que nos hemos venido a trabajar aquí, que nos juntamos para hablar y sobre todo para sentirnos más cerca de nuestras cosas (varón de 39 años, residente en Brasil).

> Casi todos mis amigos y amigas son expatriados, también gente de aquí, pero casi todos con los que quedamos son como nosotros sean del país que sean, muchos son españoles otros de otros países europeos o de América Latina, lo que tenemos en común es que somos expatriados y que de vez en cuando hablamos en español (varón de 41 años, residente en Francia).

> Son muy pocas las personas con las que me reúno y que no sean expatriadas, es el sentimiento de identidad lo que te une, quizá las experiencias vividas o el sentimiento de pertenencia a tu mismo país, la cultura, la comida, no sé, yo me llevo bien con todo el mundo… pero por las razones que sean me identifico más con los expatriados, y si son de mi país mejor (varón de 38 años, residente en Colombia).

> Me identifico con las personas que están como yo, trabajando aquí y allá, me junto en mis horas libres con ellas, sobre todo con las hispanoparlantes, compartimos ideas, vivencias y sobre todo sentimientos (mujer de 27 años, residente en Brasil).

> En Somalia es difícil no hacerte un grupo de expatriados…, sobre todo en el perfil en el que yo trabajo, nos identificamos entre nosotros, una pequeña familia (varón, 38 años, Nigeria).

Asimismo, se les preguntaba si los expatriados con los que se relacionaban eran españoles o de otras nacionalidades. Las respuestas, muy relacionadas con la anterior, mostraban un doble patrón de expatriado: el que se siente como un estilo de vida y que no le importa la interculturalidad y el expatriado casi forzado que añora su patria, sus costumbres, la gastronomía, el idioma y que buscan un área de confort en el grupo de expatriados españoles.

El área de confort en el caso de las mujeres giraba en torno a la creación de espacios de comunicación y reunión. La identidad grupal parecía más consolidada desde los roles típicos asociados a la mujer: el cuidado, la interacción comunicativa y los sentimientos. Ahora bien, para ambos sexos era importante poder hablar en español y reunirse con compatriotas o afines a la cultura hispana y europea.

5.3. Arraigo y temporalidad en la expatriación: estilos de vida

Se preguntó por la temporalidad de la expatriación y por el deseo de retornar al país de origen. La mayoría consideraba la expatriación como una situación temporal y solían fijar un límite temporal no superior a los 10 años. En algunos casos, la corporación imponía esos límites, pero en la mayoría eran los propios expatriados los que establecían límites por motivos familiares y sociales.

> Mi empresa solo nos deja estar como máximo cinco años fuera, luego retornar…, nos hablan del desapego y demás, lo cierto es que sí que prefiero volver, pero después de haber estado en otros sitios (varón de 38 años, residente en Colombia).

> Lo tengo claro, en cuanto termine mi contrato aquí me vuelvo a España o a otro país occidental o de América (mujer de 29 años, residente en Emiratos Árabes).

> Siempre añoras tu casa, pero también esta situación te da libertad, viajar y sobre todo abrir mente. Volver, volveré, pero en unos años, cuando la cosa esté mejor allá (mujer de 32 años, residente en Canadá).

Sin embargo, aquellos que habían establecido relaciones afectivas o familiares en otros países o con experiencias de expatriación más amplias mostraban unos deseos de regresar más diferidos: deseaban retornar una vez jubilados o solo para pasar cortos periodos de tiempo antes de retornar a su situación de expatriados.

> Si retornamos a España es para jubilarnos, no me veo ahora en España, con mi hija y mi marido aquí (mujer de 44 años, residente en Australia).

> Llevo demasiado tiempo fuera de España, toda mi vida adulta la he hecho fuera…, mis hijas han nacido cada una en un país, mi mujer no es española…, si vuelvo es para jubilarme o para pasar un tiempo, pero no más (varón de 41 años, residente en Francia).

> Después de 12 años, mi caso es un poco especial ya que he hecho mi vida en Malasia, si bien me gustaría poder regresar algún día, más que nada por cuidar de mis padres, que se hacen mayores (varón de 43 años, residente en Malasia).

El hecho de tener una familia en el proceso de expatriación corporativa no resultó sinónimo de vuelta "al hogar", al menos entre los entrevistados, más bien parece todo lo contrario. Esta realidad choca con las suposiciones que se realizan sobre el impedimento que suponen los hijos y la pareja en estos nuevos estilos de vida "internacionales, flexibles y nómadas". La vuelta o el retorno en algunos casos estaba planificada tras una acumulación económica producida desde situaciones donde el expatriado era mujer y residía en un contexto sociocultural misógino y hostil. El retorno, en la mayoría de los casos, era percibido tanto en varones como en mujeres como un hecho lejano, a modo de retiro o jubilación.

5.4. Conflictos entre la corporación o institución y la sociedad de origen

También se trató de averiguar cómo actuarían en caso de existir un conflicto entre los intereses de su empresa o institución y la sociedad de origen, para comprobar si se decantarían por salvaguardar a la organización transnacional –cultura global– o por la nación de origen –cultura local–. La mayoría opinaba que este hecho no se produciría, pues los intereses de la corporación o institución eran concordantes con los del país de origen. En ningún caso los entrevistados hicieron alusión a que existiera conflicto de intereses. De hecho, la mayoría consideraba que el conflicto real se producía entre los intereses y normas de las corporaciones e instituciones o sus países de origen y las normas, costumbres y leyes locales del país de acogida. En este caso, siempre se abogaba por negociar una solución con las normas locales.

> La empresa para la que trabajo tiene muy claro que no debe ni puede dejar que un empleado entre en conflicto con las leyes locales; está en juego la seguridad de miles de personas…, la institución por seguridad internacional no se puede permitir esto (varón de 38 años, residente en Nigeria).

> Las normas locales hay que respetarlas, si aquí tengo que ponerme velo para salir fuera del recinto occidental lo hago, sé que no debo beber alcohol y al menos no manifestar públicamente que mantengo relaciones sexuales con hombres sin estar casada. En el hospital se respetan las normas del país, estas no entran en conflicto con las de España (mujer de 29 años, Emiratos Árabes).

Sin embargo, de igual forma se reconocían las dificultades que podían entrañar estas negociaciones.

> Dependería del caso. En Malasia algunas normas locales son difíciles de entender/aceptar bajo nuestro punto de vista (varón de 43 años, residente en Malasia).

> Hay situaciones en las que éticamente sí he entrado en conflicto con las normas de la corporación en este país, son diferentes a las de España. Pero por lo general se respetan y no hay diferencias sustanciales salvo la de atender en urgencias [hospitalarias] a personas sin recursos (varón de 52 años, residente en Estados Unidos).

5.5. Valoración general de la experiencia de la expatriación

Por último, se preguntó a modo de valoración general si recomendarían la experiencia de ser expatriado corporativo. Una gran parte comentó que sí lo harían, ya no solo como una vivencia social, sino como una necesidad acorde con los requisitos propios del mercado laboral actual. Casi todos los expatriados hacían hincapié en la necesidad de conocer otras culturas y de aprender a vivir fuera de su entorno de confort.

> Sí. Salir de tu país de origen es fundamental para romper mitos, abrir mentes, madurar y de paso conocer un montón de cosas nuevas: desde lugares a maneras de actuar bajo similares circunstancias. Es una experiencia única y en ese aspecto, el que no ha salido de su país deja de estar cualificado para participar en ciertas conversaciones u opinar de ciertos temas. Para ser sincero, creo que el que ha salido adquiere una mejor compresión de muchas cosas que dejan de estar al alcance del que no lo ha hecho (varón de 43 años, residente en Malasia).

> Es una oportunidad, la recomiendo completamente, pues creces como persona y te adaptas a lo que te van a pedir en el mercado laboral, cada vez más internacionalizado (varón de 52 años, residente en Estados Unidos).

> La gente no sabe lo necesario que es tener la capacidad de poder vivir fuera de tu país, nunca se sabe dónde vas a terminar, yo lo recomiendo, además de cobrar más vives cosas que no vivirías en tu país, abres la mente y te capacitas para el mercado laboral de hoy en día (mujer de 32 años, residente en Canadá).

En general, la experiencia de ser expatriado corporativo se tomaba como una oportunidad para hacer carrera profesional o dar cabida a unos nuevos estilos de vida que incorporen a una feminidad más libre, internacional e independiente, unas nuevas formas familiares más interculturales y acostumbradas a la movilidad y los cambios, o un trabajador puente entre la cultura de origen y las demás. Pese a ello, todo esto debe ser tomado con cautela, pues las diferencias culturales no son siempre aceptadas como algo positivo, sino que en algunos casos eran vistas como frenos al desarrollo, tanto del trabajo como de la calidad de vida del profesional.

6. Discusión y conclusiones

Las entrevistas han mostrado una realidad diversa entre los expatriados corporativos españoles, pero en la cual hay algunas tendencias marcadas. En primer lugar, se ha detectado como preveía la primera hipótesis (H1), que los expatriados españoles se sienten como un grupo diferente tanto de los trabajadores del país de origen, más valientes y atrevidos, como de los del país de acogida, ya sea por poseer competencias y cualificaciones diferentes o simplemente por provenir de un país distinto. Consideran que la expatriación es un hecho significativo y se ven a sí mismos como parte de un colectivo con características especiales.

En segundo lugar, la respuesta a la hipótesis (H2) sobre si los expatriados son más una élite nacional globalizada o una élite transnacional es menos concluyente. Por un lado, la mayor parte de ellos no consideraban que existiese conflicto entre los intereses de la corporación y los del país de origen. En general, mostraron en las entrevistas que pensaban que su empresa representaba los intereses de España en el extranjero. Además, el conflicto solía estar más entre las normas de la corporación y las normas del país de expatriación. Cuando ocurría esto, se abogaba por respetar estas últimas, aunque eran conscientes de las contradicciones y dificultades que suponía la negociación.

Por otro lado, la mayoría de los expatriados veían su situación como algo temporal y deseaban regresar a su país de origen, en el que la experiencia adquirida les sería ventajosa en el mercado laboral. Algunos, sin embargo, se integraron en la cultura transnacional de los expatriados y deseaban seguir como tales aspirando a regresar a su país solamente para la jubilación o por cortos periodos de tiempo. Se percibe en las respuestas una dinámica entre algunos expatriados más cosmopolitas y otros más nacionales.

En tercer lugar, tal y como planteábamos en la tercera hipótesis (H3), los expatriados corporativos españoles, en líneas generales, enfatizaron las relaciones de cordialidad y cooperación con los trabajadores de los países en los que residían. Las diferencias culturales eran más sentidas cuanto mayor fuera la distancia cultural con el país de acogida. En todo caso, el discurso enfatizaba el valor de la cultura extraña como una diversidad positiva sin jerarquías entre culturas. La experiencia transnacional se contempla de un modo muy positivo, tanto desde el punto de vista del incremento del capital cultural como de la experiencia laboral.

Por último, también como se esperaba (H4), los expatriados, pese a la anterior valoración positiva de sus relaciones con los trabajadores locales, tendían a reservar sus relaciones de amistad, camaradería y ocio para otros expatriados. Los demás expatriados tendían a suplir la red familiar y de amistad que se habían dejado

atrás. Existía, por tanto, una cierta tendencia a la creación de enclaves simbólicos y reales en torno a los demás expatriados. No obstante, aquí se detectaron también dos perfiles, algunos expatriados más cosmopolitas y otros más apegados a la cultura de origen. El deseo de recrear la patria cultural en el extranjero no estaba presente en todos los expatriados entrevistados. Además, este deseo parecía relacionado con el grado de extrañeza de la cultura en la cual se residía. La necesidad de crear enclaves parece mayor en entornos no occidentales.

En definitiva, y con toda la prudencia necesaria, los datos obtenidos parecen apuntar a que los expatriados corporativos españoles se muestran como una élite nacional globalizada en su cuerpo principal. Sin embargo, una parte de ellos ya no se siente tan apegada a su país de origen y considera un destino deseable el permanecer viajando y residiendo en el extranjero durante toda su vida (al menos durante su vida laboral). Es posible, en consecuencia, que dentro de los expatriados corporativos haya dos estratos. De un lado, un cuerpo principal de expatriados que actuaría como una élite nacional globalizada y, de otro lado, un sector más pequeño que se sentiría parte de una élite globalizada o transnacional.

También se detectaron algunas diferencias en la percepción de la expatriación entre hombres y mujeres. Estas últimas tendían a ver la expatriación como una oportunidad de superar las barreras patriarcales del entorno laboral de su país de origen, de un lado, y, de otro, tendían a ser más conscientes de las diferencias en la construcción del género entre la cultura de origen y la de recepción. Por último, en el análisis de las entrevistas se encontró que, en contra de lo que pudiera parecer, la familia y los hijos no eran percibidos como un freno durante la expatriación.

Este estudio, sin duda, presenta las limitaciones propias de una investigación exploratoria. Muestra la realidad de los expatriados de un país concreto cuyas realidades no son extrapolables a la del conjunto de los expatriados corporativos. Sin embargo, también exhibe algunas continuidades con la literatura existente; por ejemplo, sobre expatriados corporativos británicos a la hora de crear enclaves de expatriados corporativos o de relacionarse principalmente con otros expatriados (Beaverstock, 2002; 2005; 2011) o con los expatriados corporativos asentados en España (Davoise Sánchez, 2018). Serían necesarios estudios comparativos más amplios, y una aproximación cuantitativa que supere las limitaciones de este estudio, para confirmar estas tendencias comunes.

Lo que sí parece claro es la emergencia de un colectivo global específico, esté más integrado en el proceso de globalización o aún apegado al contexto nacional, que sin duda está generando un cierto estilo de vida. Se puede considerar que los expatriados corporativos están creando una cultura y un nuevo estilo de vida. Un estilo de vida ligado a la deslocalización productiva y las nuevas figuraciones subjetivas atadas a la "vida nómade" hija de los cambios sociales derivados de la globalización (Braidotti, 2000). Las entrevistas realizadas parecen apuntar en esa dirección. Podría tratarse, hasta cierto punto, de rasgos conducentes a la creación de una "ciudadanía global" o "ciudadanía cosmopolita". Aunque también es cierto que esta se encuentra lejos de tener una presencia masiva. Sin embargo, se encuentra más extendida entre ciertos colectivos que viven más directamente el mundo global (Martin-Cabello, 2017). Los expatriados corporativos españoles, al menos aquellos más cosmopolitas, encarnarían en mayor medida esa conciencia de ser "ciudadanos del mundo".

7. Bibliografía

AESPLA (2011): *Guía de gestión de la prevención en el proceso de internacionalización de las empresas*, Barcelona, Foment del Treball.

Álvarez Novoa, M. y S. Gómez López-Egea (2008): *El proceso de expatriación en empresas multinacionales: visión del expatriado*, Barcelona, Ernst and Young-IESE.

Álvarez Novoa, M., S. Gómez López-Egea y I. Contreras Álvarez (2011): *Políticas de expatriación en multinacionales: visión de las empresas*, Barcelona, Ernst and Young-IESE.

Beaverstock, J.V. (2002): "Transnational elites in global cities: British expatriates in Singapore´s financial district", *Geoforum*, 33, pp. 525-538.

Beaverstock, J.V. (2005): "Transnational elites in the city: British highly-skilled inter-company transferees in New York City´s financial district", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (2), pp. 245-268.

Beaverstock, J.V. (2011): "Servicing British expatriate 'talent' in Singapore: Exploring ordinary transnationalism and the role of the 'expatriate' club", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37 (5), pp. 709-728.

Billig, M. (2014): *Nacionalismo banal*, Madrid, Capitan Swing.

Bonache Pérez, J. (1998): "Encuesta sobre las políticas de expatriación de las multinacionales españolas", *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 11 (114), pp. 36-41.

Bonache Pérez, J. y C. Brewster (2001): "Knowledge transfer and the management of expatriation", *Thunderbird International Business Review,* 43 (1), pp. 145-168, http://dx.doi.org/10.1002/1520-6874(200101/02)43:1<145::AID-TIE9>3.0.CO;2-7

Bourdieu, P. (2013): *La nobleza de Estado*, México, Siglo XXI.

Bourdieu, P. (2014): *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*, Barcelona, Anagrama.

Braidotti, R. (2000): *Sujetos Nomades*, Madrid, Paidós.

Brookfield (2012): *Global Relocation Trends 2012 Survey Report*, USA, Brookfield Global Recolocation Services.

Brookfield (2014): *Global Relocation Trends 2014 Survey Report*, USA, Brookfield Global Recolocation Services.

Carroll, W.K. (2010): *The Making of a Transnational Capitalist Class: Corporate Power in the 21st Century*, London, Zed Books.

Cohen, E. (1977): "Expatriate communities", *Current Sociology*, 24 (3), pp. 5-90, https://doi.org/10.1177/001139217702400301
Corm, G. (2012): *El nuevo gobierno del mundo. Ideologías, estructuras, contrapoderes*, Barcelona, Península.
Davoise Sánchez, B. (2018): "La integración de expatriados europeos en Madrid", *Methaodos. Revista de ciencias sociales*, 6 (2), pp. 298-308. https://doi.org/10.17502/m.rcs.v6i2.249
Ehrenreich, B. y J. Ehrenreich (1977): "The Professional-Managerial Class", *Radical America*, 11, pp. 7-31.
El Saadawi, N. (2017): *La cara oculta de Eva*, Madrid, Kailas.
Espinosa Romero, M. (2009): *Los procesos de internacionalización empresarial y la gestión de personas*, Madrid, EOI.
Fernández Fernández, J.M. (2013): "Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu", *Papers*, 98 (1), pp. 33-60.
Finaccord (2014): *Global Expatriates: Size, Segmentation and Forecast for the Worldwide Market*, London, Finaccord.
Freeland, C. (2013): *Plutocrats: The Rise of the New Global Super-Rich and the Fall of Everyone Else*, London, Penguin.
García Romero, A., J. Bonache Pérez y I. Fernández-Mateo (2001): "Aspectos positivos y negativos de los destinos internacionales: un estudio empírico en una multinacional española", *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 54, pp. 189-206.
Gómez López-Egea, S. (2005): *Políticas de expatriación y repatriación en multinacionales: visión de las empresas y de las personas*, Barcelona, IESE.
Hannerz, U. (1990): "Cosmopolitans and locals in world culture", *Theory, Culture & Society,* 7, pp. 237-251.
Hartmann, M. (2012): "El mito de la 'clase global': dirigentes económicos no tan mundializados", *Le Monde diplomatique en español*, 203, p. 10.
HSBC Expat (2012): *Expat Explorer Survey 2012*, London, HSBC.
Iranzo, J.M. (2004): "El 'Imperio' como fantasía y deseo de las globalizaciones", *Política y Sociedad*, 41 (3), pp. 35-61.
Lenger, A., C. Schneickert y F. Schumacher (2010): "Globalized national elites", *Transcience*, 1 (2), pp. 85-100.
Martín-Cabello, A. (2017): "Ciudadanía global. Un estudio sobre las identidades sociopolíticas en un mundo interconectado", *Arbor*, 193 (786), pp. a422, https://dx.doi.org/10.3989/arbor.2017.786n401o
Mills, C.W. (1987): *La élite del poder,* México, FCE.
Nash, M. (2014): *Feminidades y masculinidades. Arquetipos y prácticas de género*, Madrid, Alianza.
NFTC (2013): *Expatriates Trends Study 2013: Understanding their Perspective*, Washington, NFTC-CGHB.
Panitch, L. y S. Gindin (2015): *La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense*, Madrid, Akal.
Pelfini, A. (2009): "Der Mythos der globalen Eliten. Beschränkte Transnationalisierungsprozesse am Beispiel aufstrebender aktiver Minderheiten in Südamerika", en A. Jain y D. Schneider, eds., *Weltklasse für Unternehmen, Staat und Gesellschaft: Fiktionen und Realitäten*, Munich, Edition Fatal.
Pelfini, A. (2011): "Global and national political elites in South America: Limited transnationalization processes and the persistence of inequality", en B. Rehbein, ed., *Globalization and Inequality in Emerging Societies*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan.
Pelfini, A. (2014): "The role of elites in emerging societies, or How established elites deal with and emerging society: The case of business elites in cotemporary Chile", Transcience, 5 (1), pp. 53-62.
Pohlmann, M. (2009): "Globale ökonomishce Eliten? Eine Gloalisierungsthese auf dem Prüfstand der Empirie", *KZfSS. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 61 (4), pp. 513-534, https://dx.doi.org/10.1007/s11577-009-0083-4
Robinson, A. (2013): *Un reportero en la montaña mágica. Cómo la élite económica de Davos hundió el mundo*, Barcelona, Ariel.
Robinson, W.I. (2013): *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo transnacional*, México, Siglo XXI.
Robinson, W.I. y J. Harris (2000): "Towards a global ruling class? Globalization and the transnational capitalist class", *Science and Society*, 64 (1), pp. 11-54.
Rosa González, J.M., M. Barker y D. Shah (2021): "Host country language proficiency and identity: Spanish self-initiated expatriate nurses in Germany", *Journal of Global Mobility*, 9 (2), pp. 217-240, https://dx.doi.org/10.1108/JGM-11-2020-0074
Rothkopf, D.J. (2008): *Superclass: The Global Power Elite and the World they are Making*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
Salas-Porras Soulé, A. (2014): "Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59 (222), https://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70219-3
Schneickert, C. (2013): "Globaler *Habitus*? Der Habitusbegriff in der Globalisierungsforschung", en A. Lenger *et al.*, *Pierre Bourdieus Konzeption des Habitus*, Wiesbaden, Springer, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-18669-6_20
Schneickert, C., A. Kroneder y R. Schwab (2015): "Globalizing elites from the 'Global South': Elites in Brazil and India", en A. Lenger y F. Schumacher, eds., *Understanding the Dynamics of Global Inequality*, Berlin-Heidelber, Springer-Verlag, https://dx.doi.org/10.1007/978-3-662-44766-6_12
Sennett, R. (2011): *El declive del hombre público*, Barcelona, Anagrama.
Sklair, L. (1995): *The Sociology of the Global System*, Baltimore, John Hopkins University Press.
Sklair, L. (2001): *The Transnational Capitalist Class*, Oxford, Blackwell.
Sklair, L. (2002a): "The transnational capitalist class and global politics: deconstructing the Corporate-State connection", *International Political Science Review*, 23 (2), pp. 159-174, https://dx.doi.org/10.1177/0192512102023002003
Sklair, L. (2002b): "La clase capitalista transnacional y el discurso de la globalización", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLV (186), pp. 133-156.
Sklair, L. (2002c): "Democracy and the transnational capitalist class", *Annals AAPSS,* 581, pp. 144-157.
Sordo, J. y J.A. Doncel de la Colina (2018): "Expatriados empresariales y comunidades extranjeras en Monterrey: los casos español y japonés", *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades,* 85, pp. 139-168.
Suárez-Zuloaga y I. Gáldiz (2001): "Los directivos de las multinacionales españolas: en el interior y en la expatriación", *ICE. Sector Exterior Español. Revista de economía*, 79, pp. 61-75.
Therborn, G. (2012): *El mundo. Una guía para principiantes*, Madrid, Alianza.

Vallés, M. (2002): *Entrevistas cualitativas*, Madrid, CIS.
Wright, E.O. (2015): *Modelos de análisis de clases*, Valencia, Tirant lo Blanch.
Ziegler, J. (2013): *Los nuevos amos del mundo*, Barcelona, Destino.

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.71329

EDICIONES COMPLUTENSE

El debate social sobre juegos de azar *online* y menores en España

Pablo García Ruiz[1], Iván López[2] y María José Solé Moratilla[3]

Recibido: 25-06-2019 // Aceptado: 10-02-2022

Resumen. El debate sobre los riesgos asociados a los juegos de azar *online* y la protección a los usuarios más vulnerables ha traspasado el ámbito académico hasta llegar a otros ámbitos sociales y políticos. En este artículo estudiamos la percepción que los agentes sociales más relevantes tienen sobre la evolución probable y el impacto previsible, en el futuro próximo, de los juegos de azar *online* en los menores de edad. Para ello conducimos un estudio con base en entrevistas cualitativas a miembros de los principales agentes sociales conectados con los juegos de azar *online*: familias afectadas por el juego problemático, asociaciones de apoyo a jugadores problemáticos, profesionales de la salud, reguladores, partidos políticos, empresas operadoras y profesionales de la publicidad. Los resultados obtenidos permiten identificar las posiciones y discursos de los diversos actores sobre sus preocupaciones principales, los problemas que se avecinan, qué aspectos van a mejorar y qué cambios resultan necesarios. La comparación entre discursos permite establecer como conclusión cuáles son los principales consensos y disensos entre agentes, así como las principales contradicciones internas y los dilemas a que se enfrentan en el contexto del actual debate social.
Palabras clave: apuestas *online*; riesgo; menores de edad; regulación; juego responsable; publicidad; patrocinio deportivo.

[en] The social debate about online gambling and minors in Spain

Abstract. The debate on the risks associated with *online* gambling and the protection of vulnerable users has extended beyond the academic field to other social and political contexts. In this article we study the perception that relevant social agents have on the probable evolution and the foreseeable impact, in the near future, of *online* gambling on minors. To do this, we conducted a study based on qualitative interviews with members of the main social agents connected to *online* gambling: families affected by problematic gambling, associations supporting problematic gamblers, health professionals, regulators, political parties, operating companies and advertising professionals. The results obtained allow identifying the positions and discourses of the various actors about their main concerns, what problems they think are coming, what aspects will improve and what changes they deem as necessary. The comparison between agents' discourses allows us to conclude which are the main consensus and dissent among agents, as well as the main internal contradictions and dilemmas they face in the context of the current social debate.
Keywords: *online* betting; risk; minors; regulation; responsible gambling; advertising; sports sponsorship.

Sumario. 1. Introducción. 2. El auge del juego *online* en España: valoraciones alternativas. 3. Metodología. 4. Resultados. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Como citar: García Ruiz, P.; López, I. y Solé Moratilla, M. J. (2022). El debate social sobre juegos de azar *online* y menores en España. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 64881. https://dx.doi.org10.5209/poso.64881

1. Introducción

El debate sobre los juegos de azar *online* y la protección a los usuarios más vulnerables ha traspasado el ámbito académico hasta llegar a otros ámbitos sociales y políticos. Un aspecto importante de este debate se refiere a las consecuencias negativas que el juego *online* puede tener en los menores de edad y otros grupos de población vulnerables. Lo que unos señalan como un problema creciente que exige una reacción urgente e inaplazable, otros lo ven como una exageración en la valoración de las consecuencias de una actividad lúdica, que se ha popularizado en los últimos años y que se está consolidando como una opción más de entretenimiento, con

[1] Universidad de Zaragoza (España)
E-mail: pgruiz@unizar.es
[2] Universidad de Zaragoza (España)
E-mail: ivalopez@unizar.es
[3] Consejo Asesor de la Asociación Centro Catalán de Adicciones Sociales (España)
E-mail: mariajosesole@gmail.com

riesgos comparables a los de cualquier otra forma de ocio. En los medios de comunicación, con frecuencia, el debate tiende a simplificarse como si fuera un enfrentamiento entre empresas, que buscan hacer negocio con esta actividad, y los responsables sociales y sanitarios, que alertan sobre sus riesgos y daños probables. Según este planteamiento, el conflicto se resolvería con una adecuada regulación por parte de los gobiernos, como de hecho ya está ocurriendo en diversos países en los últimos años.

Sin embargo, los términos del debate son, en realidad, más complicados: las perspectivas de los agentes no son tan unívocas ni los papeles están tan definidos. Así, los gobiernos obtienen una parte importante de los beneficios del juego a través de los impuestos, numerosos clubs deportivos han sostenido sus presupuestos con el patrocinio de los operadores, algunas asociaciones de usuarios, y algunos estudios académicos, reciben financiación de los mismos operadores. Por su parte, las empresas operadoras quieren evitar una mala imagen y están poniendo en marcha programas de prevención de la ludopatía. Los propios psicólogos clínicos tienen opiniones divergentes sobre los cauces de prevención que se deberían promover, lo mismo que las asociaciones de usuarios y los partidos políticos.

En este artículo nos proponemos comprender los términos en que, de hecho, se establece el debate social entre los agentes sociales conectados con los juegos de azar *online*: familias afectadas por el juego problemático, asociaciones de apoyo a jugadores problemáticos, profesionales de la salud, reguladores, partidos políticos, empresas operadoras y profesionales de la publicidad. Nos proponemos identificar las posiciones y discursos de estos actores sobre sus preocupaciones principales, los problemas que se avecinan, qué aspectos van a mejorar y que cambios resultan necesarios en el futuro próximo. La comparación entre discursos nos permitirá establecer cuáles son los principales consensos y disensos entre agentes, así como las principales contradicciones internas y los dilemas a que se enfrentan en el contexto del actual debate social.

2. El auge del juego *online* en España: valoraciones alternativas

En España, las primeras licencias de juego *online* (que incluye juegos de casino, bingo, tragaperras, apuestas deportivas y póquer) se otorgaron en junio de 2012. Desde entonces la oferta de juego y la participación de los españoles en esta actividad se ha incrementado de manera continuada. En 2020, el número de jugadores activos alcanzó la cifra de 1.481.727 y las cantidades jugadas superaron los 21.475 millones de euros (DGOJ, 2020). El perfil del jugador *online* en España es el de un hombre (82,33% de los jugadores activos) de entre 18 y 45 años (83,68% de los jugadores activos) que reparte su actividad entre las apuestas deportivas, el póquer y el casino *online* (DGOJ, 2020). Los menores de 18 años tienen prohibido participar en juegos de azar *online*, pero hay constancia de que este grupo de población lo hace (Derevensky, 2012; ESTUDES, 2018; Granero *et al.*, 2014; Volberg *et al.*, 2010). Según el estudio ESPAD (2019), en 2019, el 22% de los estudiantes europeos de entre 15 y 16 años reportaron haber jugado *online* en los últimos doce meses.

El segmento de juego *online* más popular es el de Apuestas Deportivas, donde participan el mayor número de personas: 1.046.427 jugadores en 2020 (DGOJ, 2020). Ese año, el gasto medio por jugador activo fue de 533 euros, lo que supone un gasto medio de 44,5 euros al mes o 10,3 euros a la semana. Estas cifras manifiestan la creciente aceptación social del juego *online* en España como actividad de entretenimiento. La publicidad televisiva y *online* invita a la diversión mediante la participación en el llamado "juego responsable",[4] y pone como referentes a personajes populares de éxito, cuya imagen asocia a las actividades de juego y, en particular, a las apuestas deportivas. A través del patrocinio también se asocia la actividad del juego con prácticas saludables, como el deporte, vínculo que refuerza la noción de que el juego es una forma aceptable de entretenimiento (Gómez Yáñez *et al.*, 2017; Lamont, Hing y Gainsbury, 2011).

Sin embargo, desde la literatura académica se ha señalado que los juegos de azar *online* comportan riesgos importantes para, al menos, parte de la población jugadora, en especial para los que comienzan a jugar a edades tempranas (Derevensky, 2012; Griffiths y Parke, 2010; Jiménez-Murcia *et al.*, 2014). Según datos de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ, 2017), un 14,6% de la población general dice que se inició en los juegos de azar antes de los 18 años, pero de entre los que padecen juego patológico, fueron un 44,8% los que comenzaron a jugar antes de los 18 años. Por eso, el hecho de que el juego de azar se haya convertido en una forma más de entretenimiento entre los menores constituye para muchos una realidad inquietante (Derevensky y Gilbeau, 2015; Messerlian *et al.*, 2005).

Entre los riesgos que la literatura académica asocia a la participación excesiva en los juegos de azar, se cuentan problemas relacionales, económicos y psicológicos (Jiménez-Murcia *et al.*, 2017; Messerlian *et al.*, 2005; Cosenza y Nigro, 2015; Kuss y Griffiths, 2012; Brunelle *et al.*, 2012). Di-

[4] El "juego responsable" se define como actividad lúdica que no interfiere en las obligaciones personales, familiares o laborales, y que no genera problemas económicos puesto que el individuo solo invierte el dinero que puede permitirse (DGOJ, 2020)

versos estudios muestran que los jugadores más jóvenes tienden a ignorar estos riesgos (Derevensky, 2012; Carbonell y Montiel, 2013; Labrador y Vallejo, 2019; Megías, 2020): prestan escasa atención a las normas de uso de las webs de juego, y menos aún al apartado sobre "juego responsable". Tampoco hacen caso de las recomendaciones sobre no introducir datos personales o no mentir sobre su edad. Los adolescentes tienden a desarrollar esquemas erróneos sobre los juegos de azar, percibiéndolos como una actividad positiva y sin riesgo, actitud que se refuerza cuando se destaca el elemento de diversión o de recompensa económica.

Los poderes públicos reconocen que el juego de azar se ha popularizado como actividad de ocio entre los jóvenes, y han puesto en marcha medidas para prevenir el desarrollo de problemas asociados. Así, la Comisión Europea, primero en 2011 con su Libro Verde sobre el Juego *online* y, después, en su Recomendación de 2014, relativa a principios para la protección de los usuarios de servicios de juego *online*, instó a las autoridades nacionales para que se aseguren de que todos los juegos ofertados estén sometidos a un control adecuado. En España, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego se aprobó con el objetivo de promover "actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable" (art. 8). Al amparo de esta Ley, la Dirección General de Ordenación del Juego, con el apoyo del Consejo Asesor de Juego Responsable, aprobó en julio de 2013 la Estrategia de Juego Responsable bajo tres ejes principales de actuación: sensibilización, prevención y apoyo a los afectados. También bajo el amparo de la Ley 13/2011 se aprobó en 2012 el Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, como autorregulación de las empresas del sector, con la finalidad de proteger a los consumidores de la publicidad del juego, en especial a los menores de edad, velar sobre los contenidos de la publicidad y los horarios de emisión en televisión (Autocontrol, 2012). Finalmente, el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, completa el marco regulatorio de la actividad de ámbito estatal, estableciendo el desarrollo reglamentario de los artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011. Este Real Decreto se aprueba con el objetivo de prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y otros grupos vulnerables y, en general, garantizar la protección de los consumidores.

Algunos estudios han señalado la insuficiencia de este marco regulatorio en aspectos importantes como el control etario o la publicidad (Buil *et al.*, 2015; Cases *et al.*, 2018). A pesar de que la Resolución de la DGOJ (2018) establece la obligatoriedad de verificar de forma documental los datos aportados por los usuarios, las operadoras no han logrado hasta el momento impedir el acceso al juego de azar *online* a los menores de edad (Hernández, 2020). Y, con respecto a la publicidad, se ha constatado que, con frecuencia, la comunicación comercial no cumple sus propias normas; emite en horarios protegidos y lanza mensajes inapropiados (Mañas-Viniegra, 2018; Morera, 2020; Parrado y León, 2020).

Por el contrario, otros estudios invitan a moderar la preocupación por los riesgos asociados a los juegos de azar entre los jóvenes (Gómez Yáñez, 2017; Guerrero-Solé *et al.*, 2017). Entre otros argumentos, recuerdan que la adolescencia es un periodo que, de suyo, se caracteriza por conductas de riesgo que la gran mayoría de adolescentes abandonan (incluidos los juegos de azar) cuando maduran y se hacen adultos (Calado, Alexandre y Griffiths, 2017). Además, esta generación de jóvenes es la primera que ha crecido en una sociedad en la que el juego se acepta de manera generalizada, se promociona ampliamente y se accede con facilidad.

El debate social actual parece, pues, enfrentar a quienes consideran que estamos ante un problema creciente que exige una reacción más enérgica, y quienes entienden que el juego de azar *online* es solo una opción más de entretenimiento, con riesgos comparables a los de cualquier otra forma de ocio. A continuación, nos proponemos indagar con más detalle en la percepción que los actores sociales más relevantes implicados en este debate tienen sobre los juegos de azar *online*, sobre su impacto previsible entre los menores de edad en el futuro próximo, y sobre la necesidad de una mayor actividad de sensibilización, prevención y regulación. Para ello, conducimos un estudio prospectivo a partir de entrevistas a miembros de los principales agentes sociales conectados con los juegos de azar *online*.

3. Metodología

El presente estudio se desarrolla desde la metodología cualitativa de investigación social. Se han realizado un total de 14 entrevistas en profundidad distribuidas según siete tipologías de participantes: (1) familias afectadas por el juego problemático; (2) asociaciones de apoyo a personas con problemas de ludopatía; (3) profesionales de la salud especializados en patologías relacionadas con el juego; (4) la Administración pública, que tiene entre sus funciones legislar y controlar que se cumple la regulación en materia de juego de azar *online*, lo que incluye a la policía; (5) los partidos políticos, que tienen entre sus tareas debatir y aprobar leyes relativas al juego de azar *online*; (6) los operadores o representantes de las empresas con actividad en el sector de las apuestas *online*; (7) profesionales del *marketing* y la publicidad que dirigen su actividad hacia la promoción del juego de apuestas en el medio virtual (ver Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de las entrevistas según tipologías de los agentes sociales

TIPOLOGÍA	n
Entorno familiar / AMPA	1
Usuarios (Asociaciones de apoyo)	2
Profesionales salud	3
Reguladores (Administración)	3
Política / Partidos Políticos	2
Operadores juegos de apuestas *online*	2
Profesionales *marketing* y publicidad	1
Número total de entrevistas	14

Con esta distribución se pretende reflejar fielmente el abanico completo de actores sociales que desde distintas posiciones sociales desarrollan un papel y tienen una responsabilidad en materia del juego de apuestas *online*. El trabajo de campo se ha realizado durante el año 2019 en las ciudades de Madrid, Barcelona y Zaragoza. El método de captación de los participantes se ha realizado mediante la comunicación directa o bien a través del método de bola de nieve; es decir, se ha pedido a los entrevistados que sugieran otros informantes clave para participar en el estudio. Las entrevistas se han realizado de manera presencial, o bien vía telemática por video conferencia. Una vez grabadas, los audios de las entrevistas han sido transcritos por empresas especializadas. El análisis de las transcripciones se ha realizado mediante el software de análisis cualitativo Maxqda, que ha posibilitado un análisis más detallado, eficaz y profundo de los contenidos.

El guion de las entrevistas se ha estructurado en las siguientes secciones: (1) la percepción general del juego de apuestas *online*, que incluye sus características generales, la incidencia de la ludopatía, y la regulación y el control de esta actividad; (2) la percepción general del futuro de los juegos de apuestas *online*, que abarca la discusión entre lo que podría mejorar y empeorar, así como los problemas sociales concretos a medio plazo en esta actividad; (3) los grupos sociales más expuestos al juego de apuestas en el medio virtual, con especial atención a los adolescentes y a su iniciación en el juego; (4) la presencia en el futuro más próximo de "juego problemático", así como las posibles tendencias hacia una cultura de "juego responsable"; (5) las responsabilidades de los diversos agentes sociales en esta materia, así como las posibles medidas o iniciativas de futuro, dirigidas a fomentar una actividad de juego socialmente sostenible.

Las preguntas del guion de las entrevistas son de dos tipos: de respuestas espontáneas o bien de respuestas sugeridas. Las primeras se plantean como preguntas abiertas, en las que los participantes se expresan sin haberles ofrecido propuestas de respuestas. Las segundas tienen como finalidad profundizar en las respuestas mostrando a las personas entrevistadas una batería de respuestas posibles sobre las que reflexionar. Así, se han diseñado cinco fichas de apoyo con respuestas sugeridas para abordar las cuestiones de los problemas que pueden darse en los próximos años.

El sistema de códigos se ha elaborado a partir de un proceso de doble sentido: el diseño hipotético inicial y su reelaboración atendiendo a las respuestas obtenidas por los participantes. Así, en un primer momento se ha elaborado un "mapa de diseño" en el cual, partiendo de los objetivos de la investigación, se han definido los conceptos clave o dimensiones de los objetivos, las categorías o indicadores de cada uno de estos conceptos, los códigos de los anteriores, así como su descripción o "memo". Una vez comenzado el análisis de los contenidos, la estructura inicial se ha ido ajustando a las respuestas de los participantes atendiendo a la teoría fundamentada (Faggiolani, 2011; Martin y Turner, 1986; Strauss y Corbin, 1994).

Como enfoque de análisis del contenido se ha optado por el análisis del discurso. Con ello se recoge la posición que cada persona entrevistada manifiesta, pudiendo analizarse los discursos individuales, sus argumentos coherentes y los contradictorios, así como la interacción entre los mismos (Van Dijk, 2011; Calsamiglia y Tusón, 1999; Ten Have, 2007). Se trata, por tanto, del análisis de la subjetividad de los participantes, que se diferencia de los análisis en este campo de corte cuantitativo, y donde la percepción de los sujetos sobre las cuestiones planteadas puede coincidir o bien diferir de los datos objetivos.

A este respecto, y para facilitar la interpretación y presentación de los resultados, los perfiles de participantes se han agrupado en tres categorías atendiendo, por una parte, a su proximidad en la estructura social y, por otra, a la proximidad de las posturas y argumentos obtenidos en los resultados de la investigación. Se trata de las siguientes categorías: (1) *sociedad civil,* que incluye a familiares de afectados por el juego de apuestas, así como a las asociaciones que dirigen su actividad hacia esta cuestión; (2) *profesionales,* que comprende a los profesionales del sector sanitario, los reguladores o administración y los partidos políticos; (3) *sector del juego*, que incluye a las empresas u operadores, así como al sector de la publicidad, cuya actividad empresarial es el juego de apuestas *online*.

4. Resultados

4.1. Percepción general y preocupaciones actuales

El juego de apuestas *online* supone riesgo de adicción, en especial para los jóvenes, que juegan condicionados por la presión del grupo de amigos. Al menos, así lo afirman los profesionales de la salud entrevistados, que apuntan también como grupos de riesgo a las personas de la tercera edad y a los individuos que padecen predisposición a este tipo de adicción. El incremento de la ludopatía en esta modalidad del juego se asocia a factores tecnológicos (accesibilidad y anonimato), sociales (confusión entre ocio lúdico y apuestas) y, en general, a la aceptación social del juego en España, la escasa conciencia social sobre sus riesgos y los niveles elevados de tolerancia colectiva en torno a la ludopatía.

En el marco institucional, los profesionales (sanitarios, reguladores y políticos) llaman la atención sobre el escaso control de las administraciones competentes sobre esta actividad y sobre la insuficiencia de los recursos públicos para abordar la ludopatía. Los partidos políticos apuntan a la falta de voluntad política en este asunto. Los profesionales de la salud se refieren también a la falta de control en los hogares:

> *Profesional de la salud:* en tu casa, en tres horas, puedes gastarte veinte mil euros o todo lo que tengas en la cuenta de tus padres, o en tu cuenta, o lo que quieras, ¿sabes?, sin ningún tipo de...
> … a través de... de pagar dinero, de micro... de micropagos y esto es un problemón, porque cogen los chicos con la... el enlace a la... a la cuenta de crédito de los padres...
> ... o a la tarjeta de crédito y entonces son... no, que no es nada, tres euros, seis euros, quince euros, etcétera, para conseguir recompensas dentro del propio juego. Entonces, es una, es... primero, es una vía de entrada...

En los discursos de los partidos políticos y los publicistas aparecen como cuestiones relevantes los conflictos de intereses dentro de los propios partidos y la escasa atención que se presta a los informes científicos.

> *Publicista*: irónicamente muchas de las empresas que están operando en el mercado punto es son editoriales de periódicos, con lo cual, te encuentras con una... con un contrasentido y decir ¡caray!
> Tiene más que ver con el aspecto mediático, ¿no? resulta bastante triste que incluso partidos políticos con responsabilidad de gobierno, a la hora de criticar el tema del *online* no se han dado cuenta de que está regulado, que tiene una regulación…

> *Partido político*: El Plan Autonómico de Drogadicción ni siquiera recoge la adicción al juego como una adicción específica. Hasta hace poco ni siquiera era considerada como tal en los ambientes médicos. Requiere mucha más atención de la que de hecho recibe, por ejemplo, en el Informe del Juego, elaborado por el Departamento de Justicia e Interior, del Gobierno autonómico.

Otro aspecto señalado, en este caso por los reguladores, es el de las disfunciones de competencias entre las Administraciones públicas para la regulación y control del juego de apuestas en el medio virtual. Así, la preocupación de los profesionales sanitarios se dirige hacia las recompensas o micropagos, que actúan como gancho para las apuestas y que hoy en día no están suficientemente regulados.

Es amplio el consenso entre el sector profesional sobre la insuficiente regulación y el control del juego de apuestas *online*. En cambio, los operadores del sector estiman que sí existe un marco regulatorio adecuado y también un control por parte de los reguladores, sobre todo en comparación con la situación de alegalidad de hace algunos años en España. En este sentido, los operadores reconocen la necesidad de avanzar hacia una mejor regulación de la publicidad de esta actividad y de actuar sobre las "empresas irresponsables".

Junto con las carencias del marco regulatorio mencionadas por buena parte de los participantes, los expertos afirman que el desarrollo de patologías o los perjuicios económicos en hogares e individuos son la peor cara del juego de apuestas *online*. También son preocupaciones generalizadas entre las asociaciones, la Administración y la industria del juego las siguientes: el acceso de los menores al juego, la escasa percepción social del riesgo y el empeoramiento de las personas que ya presentan un cuadro de adicción.

Se reconocen, no obstante, aspectos positivos de los juegos de azar a través del medio virtual, como su aliciente en tanto que actividad de socialización. Así lo defienden tanto reguladores como personal sanitario. Estos últimos mencionan también otros efectos positivos puntuales, como el desarrollo de ciertas habilidades en las personas mayores.

Los intereses económicos de la Administración por los ingresos que supone esta industria para las arcas públicas preocupan tanto a reguladores como a operadores, si bien por motivos distintos. En el primer caso, se justifica que los ingresos provenientes del sector pueden servir para financiar políticas públicas sociosanitarias, que incluyan la atención a personas con problemas de ludopatía. Por el contrario, la industria lamenta el discurso contradictorio de la Administración, pues cuestiona el juego de apuestas *online* a la vez que reconoce su importancia recaudatoria.

Finalmente, destacan las críticas a los deportistas y en sentido más amplio al ámbito deportivo con respecto al juego de apuestas *online* y sus consecuencias en los menores de edad. Estas críticas se centran en dos as-

pectos: el patrocinio de operadores de juegos de azar (con el riesgo que supone por su mayor influencia en los jóvenes, que son una de sus principales audiencias), y la tergiversación de la naturaleza del juego de azar con su vinculación al deporte como actividad social saludable.

La Tabla 2 muestra sintéticamente los acuerdos y desacuerdos entre los agentes sociales sobre los problemas que más les preocupan en relación con el juego, así como sobre su evolución probable y los cambios que cada uno de ellos estima necesarios.

Tabla 2. Percepción del juego de azar *online*. Consensos y disensos entre los agentes sociales

		Preocupación principal	¿Qué va a mejorar?	Problemas que se avecinan	Cambios necesarios
Sociedad civil	Familias	– Desarrollo de patologías y de perjuicios económicos en hogares e individuos. – Falta de percepción social del riesgo de las apuestas *online.*	– Concienciación social sobre los riesgos de las apuestas *online*. – Visibilidad social del juego de los menores de edad.	– Patrocinio de operadores del juego y su influencia negativa en los menores de edad.	– Mayor implicación de la Administración en el control del juego. – Campañas de educación y prevención. – Presión social para conseguir el cambio legislativo. – Implementar el control de acceso al juego con mecanismos de detección de la identidad de los jugadores.
	Asociaciones			– Tendencia hacia una imagen social positiva del juego de apuestas *online*. – Rápido desarrollo y extensión de las ludopatías, también en adolescentes. – Cambio en los hábitos de ocio. – Indefinición del término "juego responsable".	
Profesionales	Salud	– Bajo control de las administraciones competentes e insuficiencia de recursos públicos para abordar la ludopatía.	– Identificación de los jugadores y control de acceso en las plataformas del juego *online*.		
	Regulador	– Acceso de los menores a las apuestas y empeoramiento del estado de los jugadores problemáticos.	– Afrontar las barreras para el cambio social provenientes de los intereses económicos en torno a la industria del juego y la corrupción ligada a los amaños en eventos deportivos.		– Mayor conciencia de la opinión pública sobre los riesgos del juego *online*. – Prevención de juego problemático.
	Partidos políticos	– Falta de voluntad política. – Regulación y control insuficiente del juego *online*.		– Falta de voluntad de las Administraciones públicas para implementar servicios sociosanitarios para jugadores problemáticos.	– Más recursos a las asociaciones y más protagonismo. – Dedicar parte de los beneficios del juego a paliar los costes sociales.
Sector	Operadores	– Discurso contradictorio de la Administración pública.	– Se tenderá a normalizar esta actividad, compatible con el juego presencial.	– Mayor corrupción y amaño de encuentros deportivos.	– Campañas de información y de concienciación
	Publicidad			– Ineficacia de las iniciativas de sensibilización por la importancia de las nuevas tecnologías entre los jóvenes.	

Fuente: elaboración propia.

4.2. Evolución probable en el futuro próximo: ¿qué va a empeorar? ¿qué va a mejorar?

La tendencia a crecer de las apuestas del juego *online* en España, a la vez que la concienciación social en torno a sus posibles riesgos, es una idea que comparten el conjunto de participantes en este estudio.

Entre los participantes, es compartida la percepción de la creciente visibilización social de los riesgos del juego de apuestas *online* para los menores de edad. El mayor grado de sensibilidad colectiva hacia esta problemática también va a resultar en una mayor demanda social de cambios profundos en asuntos como la prevención. También, en el discurso de profesionales, familias y asociaciones se menciona la esperanza de superar las barreras para el cambio provenientes de los intereses económicos en torno a la industria del juego y a otros agentes relacionados, como las entidades deportivas.

El marco regulatorio de esta actividad es el principal ámbito que se considera puede mejorar en el futuro próximo; en particular, el ámbito de la publicidad, si bien desde las empresas que operan en el sector se muestran disconformes con cualquier forma de prohibición.

> *Operador 1:* No olvidemos que el juego es un servicio que la sociedad demanda… me canso de repetirlo y más vale ofrecerlo de una forma, estructurada, de una forma garantizada, garantizando la seguridad a los jugadores, que no con prohibicionismos que a lo que llevan es al juego ilegal, como existe en Francia, como existe en Portugal, ¿no?

Junto a lo anterior, también los operadores, en sintonía con la posición de la Administración pública, opinan que los medios electrónicos pueden jugar un papel importante para avanzar en materia de control del juego de

apuestas por el medio virtual. En concreto, las familias y el sector de la salud ponen el énfasis en cuestiones como la identificación de los jugadores o el control de acceso en las plataformas del juego *online*.

Familias y operadores coinciden en la tendencia hacia una imagen social positiva del juego de apuestas *online*, si bien los operadores reconocen que esta actividad es fuente de rechazo para cierta parte de la población. Responsabilizan de este rechazo al comportamiento poco profesional de algunos jugadores (es decir, aquellos jugadores que no tienen experiencia ni conocimientos suficientes), que provocan problemas para sí mismos y dan mala imagen al sector.

En materia regulatoria e informativa, tanto las asociaciones de apoyo a las personas con problemas con el juego como los reguladores muestran posturas escépticas sobre su evolución en el medio plazo.

> *Asociación:* Yo creo que uno de los grandes problemas es la no regulación. No que no la haya, sino que la regulación evolucione en función de lo que vaya surgiendo y, normalmente, las regulaciones van siempre, siempre por detrás, y cuando han surgido problemas y dificultades.

> *Regulador:* ¿La tendencia? Desde luego si no hay una regulación adecuada en el punto que estamos actualmente, eh… yo creo que la tendencia va a evolucionar a un problema de salud, eh... de vida o precisamente a la… yo creo que actualmente tenemos una falta de información, en general, de los riesgos que puede generar este tipo de juegos y si realmente no se llega a establecer unos mecanismos más efectivos, una regulación en todos los ámbitos, pienso yo, que puede crear un problema de salud.

Finalmente, ante la percepción compartida, y antes mencionada, de que el juego de apuestas *online* tenderá a crecer en el corto y medio plazo, se dan dos posturas contrapuestas. Por una parte, desde la industria se argumenta que esta actividad tenderá a normalizarse y se hará compatible con el juego presencial (antes que sustituirlo). Por otra parte, los profesionales de la salud denuncian este rápido desarrollo como una "revolución" eficaz para generar ingresos para las empresas y pérdidas económicas para los jugadores.

4.3. Problemas específicos que pueden surgir

En los próximos años es en el ámbito sociofamiliar donde se van a dar problemas concretos relacionados con los juegos de apuestas a través del medio virtual. Así lo perciben el conjunto de participantes en este estudio, dándose una mayor variedad de posturas al preguntarse por las consecuencias de tipo económico (como el reparto de los ingresos entre las empresas y el Estado) y político o institucional (la falta de regulación apropiada) de esta actividad.

Así, las familias, junto con los reguladores, se muestran sensibles con el exceso de juego como un problema social emergente de salud pública. El conjunto de profesionales consultados (sanitarios, reguladores y políticos) coinciden en señalar la posibilidad de que se incrementen las patologías asociadas a esta actividad. En cambio, los operadores discrepan sobre ello. Además, desde la industria se defienden apelando a que el desarrollo de conductas problemáticas en torno a este tipo de apuestas es contrario a sus intereses, pues les genera una mala imagen.

En el espacio microsocial, los conflictos incipientes en las relaciones interpersonales en los grupos primarios (familias y amistades más cercanas) son objeto de preocupación de las asociaciones y de los reguladores, idea con la que también están de acuerdo los publicistas.

> *Entrevistador/a:* ¿Cree que va a haber más problemas familiares o personales, más conflictos... familiares?

> *Familia:* Yo creo que sí porque un ludópata, pues... será que alguien esté solo, pero si tiene una familia, si tiene unas personas que conviven con él, pues la familia también padecerá una enfermedad similar al ludópata porque hace malvivir a la gente.

> Un ludópata se desborda, se desmadra y entonces las consecuencias están en él mismo. Se arruinan económicamente y moralmente, él mismo, la pareja, la familia y, en resumen y en total, la sociedad.

> Si no tiene un respaldo de la familia, difícilmente un amigo o una pareja puede aguantar lo que a veces se ha de aguantar, o sea, que no es soportable a veces. Has de querer mucho a la persona.

> *Regulador:* ¿Familiares y personales? desde luego, sí, porque realmente el conflicto llega en casa; o sea, en un principio hacer una adicción sin sustancias puede pasar más desapercibido en el hogar. Evidentemente, el que es alcohólico, pues, puede oler, o el que consume algún tipo de sustancia, pues, tiene algún desgaste físico que puede ser más notable.

> En el tema del juego, pues es más difícil detectarlo, vamos, bajo mi opinión, o lo que he podido ver, por eso, porque cuando, digamos, la familia se entera es cuando ya realmente hay un problema; empieza a haber robos en casa….

> ¿Con amistades? pues este tipo de problema lleva a un aislamiento, realmente, o sea, la persona se aísla de tal manera que solo piensa en jugar tanto sea máquinas o apuestas, y ya si hablamos de jugar *online*, evidentemente, hoy en día, prácticamente todo el mundo tenemos un móvil en el bolsillo.

Por otra parte, los reguladores añaden una llamada de atención sobre la corrupción que conduce a amaños de encuentros deportivos, como un asunto con tendencia al alza.

> *Regulador.* Eh, yo creo; sí... aquí en estos momentos el fenómeno más importante, aunque no hay que minimizar los otros, está siendo todas las apuestas alrededor de las apuestas deportivas, y sobre todo alrededor del fútbol. Eh, yo creo que problemas dentro del propio deporte y tal, si siguen este, este auge de las apuestas, pues cada vez se darán más. El problema de amaño de partidos, no solo fútbol sino de otro tipo de partidos, eh...

Además, en opinión de los profesionales de la salud, es preocupante la lentitud con que se ha regulado este sector de actividad, y en especial, la publicidad. También les resulta preocupante la normalización social del juego de apuestas como una actividad más de ocio. Desde el ámbito político, se considera una necesidad dedicar parte de los beneficios de las empresas que operan en el sector a paliar los costes sociales que conllevan esta actividad. Los publicistas ponen el foco en la presión del *lobby* empresarial para influir sobre la regulación, a la vez que dudan de la imparcialidad del ente regulador, y en concreto de la Dirección General de Ordenación del Juego.

Finalmente, en el contexto económico, a juicio de asociaciones y profesionales, en el medio y largo plazo pueden darse conflictos asociados al reparto de los ingresos de esta industria entre las empresas y el Estado (por sus intereses recaudatorios). Esta percepción, que comparten también los operadores (pero no los publicistas), podría hacer dudar del compromiso de los entes públicos por mejorar el control y reducir los riesgos de esta actividad.

4.4. Grupos sociales más vulnerables

Los adolescentes son el grupo social mencionado de manera espontánea, y con mayor grado de acuerdo entre los participantes en esta investigación, como vulnerables a medio y largo plazo, ante el juego de apuestas *online*. Así se afirma desde la sociedad civil y el sector de profesionales, que también mencionan a los jóvenes en su conjunto como grupo vulnerable. También las mujeres y las personas mayores son mencionadas por las asociaciones y sector sanitario como población de riesgo ante esta actividad.

Otra variable considerada relevante en este apartado es la clase social; destaca la mayor exposición a esta actividad de las clases medias-bajas o grupos sociales con dificultades económicas.

> *Asociación.* Precisamente, jóvenes, adolescentes, clases sociales medias bajas; todo, y que el perfil del jugador *online* es más clase media alta. Pero está claro que, eh, la falta de recursos económicos...
> ya estamos viendo el tema de los menores, con lo cual yo no descarto el tema de las personas menores que, con el tiempo, serán jóvenes y mayores, y que si se inician en edades tempranas en el juego, nos vamos a encontrar con que vamos a tener jóvenes como los que estamos teniendo ahora…

De otra parte, los operadores insisten en que son los individuos que no tienen suficientes conocimientos sobre el juego los que en el futuro van a estar más expuestos a los efectos no deseados de las apuestas *online* y, con este argumento, rechazan la idea de que los adolescentes constituyan una categoría social más frágil o vulnerable.

Los motivos sugeridos que explican que los adolescentes comiencen a jugar son, por una parte, la facilidad de acceso y las webs de "juego gratis" y los bonos de bienvenida, unido a la falta de conciencia social sobre los riesgos de esta actividad: estos son los motivos mencionados, ante todo, entre la sociedad civil y el conjunto de profesionales consultados en este estudio. La posibilidad de ganar dinero y de jugar por placer o diversión son también indicados como motivos a tener en cuenta, si bien los profesionales de la salud no les dan a estos tanta importancia como a los anteriores. En cambio, tanto operadores como publicistas no consideran o bien dudan de que las características propias del medio virtual sean relevantes a la hora de que los adolescentes se inicien en esta actividad. No obstante, la diferencia entre ambos discursos es que los primeros (familias, asociaciones y profesionales de la salud) insisten en la influencia de la publicidad sobre los menores de edad, a la vez que ponen el énfasis en la importancia de las relaciones interpersonales dentro del círculo más cercano de amistades.

4.5. ¿Vamos hacia un juego más problemático o más responsable?

En los próximos años va a aumentar el juego problemático entre los adolescentes, es decir, aquel que puede crear adicción, o que necesitaría de atención médica y social específica para prevenir o paliar sus consecuencias negativas. Así lo perciben los actores de la sociedad civil y la mayor parte de los profesionales consultados en este estudio, si bien los partidos políticos se muestran prudentes sobre esta tendencia.

Los operadores, por su parte, argumentan que, además de no haber datos objetivos que indiquen una mayor incidencia del juego problemático entre la población más joven, durante los próximos años este no variará como consecuencia del medio virtual y las nuevas tecnologías. En consecuencia, sostienen que el canal *online* no va a generar una mayor incidencia de juego problemático en un futuro próximo, y se mantendrá al mismo nivel que el propio del juego presencial.

La reflexión en torno a los factores que facilitarán en el futuro más cercano la aparición del juego problemático entre los adolescentes genera un consenso amplio entre los participantes en esta investigación. Así, se refieren a: (1) los factores relacionados con la tecnología, como la adicción que generan las apps y las webs de juegos de azar o la facilidad de acceso anónimo y en soledad; (2) la influencia de la publicidad (en tanto que repetitiva, agresiva y dirigida a los adolescentes); (3) los psicológicos o madurativos, como la falta de equilibrio personal, la atracción hacia actividades de riesgo propia de adolescencia (aspecto este sobre el que discrepan las familias) y la práctica de otras conductas de riesgo (como el consumo de tabaco, alcohol o drogas); (4) los educativos y familiares, como el bajo rendimiento académico, la relación problemática o distante con los padres (si bien ambos puestos en duda por los reguladores como aspectos relevantes), y la falta de alternativas de ocio entre los jóvenes.

> *Asociación.* Yo siempre, cuando... siempre digo que uno de los factores para que aparezca una adicción, como es el juego, eh... muchas veces se debe a una trilogía. Es, ah... ¿qué hago? No lo sé. ¿Dónde voy? No lo sé. ¿Con quién voy? No lo sé. Y ese es uno de los grandes factores de aparición de adicciones, en este caso, del juego. Sí, evidentemente, si no tenemos conductas de ocio alternativas, el juego puede aparecer como una luz.

Con todo, las empresas que operan en el sector del juego no consideran especialmente importantes los factores relacionados con la tecnología y la publicidad, ni los de tipo educativo o familiar, ni la tendencia hacia el riesgo de los adolescentes. Por el contrario, subrayan las dificultades de tipo psicológico de los individuos para mantener una actividad de juego equilibrada. En cambio, las asociaciones consultadas en esta investigación mencionan otros factores de riesgo, como las recompensas psicológicas asociadas a los juegos de azar en el medio virtual como, por ejemplo, la atracción de poder ganar dinero o la sensación falsa de control por parte de los jugadores. Los reguladores añaden lo seductivo que puede resultar apostar sobre cualquier cosa.

Operadores y familias realizan un pronóstico opuesto ante la posibilidad de cambio social en los próximos años hacia la cultura del juego responsable, mostrando optimismo los primeros y pesimismo los segundos; el resto de participantes consultados se muestran indecisos. Los principales pilares que sustentan el optimismo en el futuro desarrollo del juego responsable son: la mayor implicación de la Administración en el control del juego, la progresiva concienciación de los operadores y, también, en opinión de operadores y publicistas, la falta de fundamento para la alarma social que se da en torno al juego de apuestas *online*, junto con la responsabilidad individual de los jugadores. Operadores y publicistas tienden, así, a equiparar el juego de apuestas *online* con cualquier otro producto de consumo.

> *Operador 1.* A mí me gusta la palabra juego responsable para empezar, eh... porque es el jugador el responsable o la jugadora... no es el juego, el juego es un producto, como una aspirina o, o, o... como un entrecot... es un jueguecillo. Y uno se puede comer tres entrecots y no te hace mal, y uno no se puede tomar tres aspirinas y hacer una perforación de estómago...

Por su parte, los principales motivos para el pesimismo ante la evolución del juego responsable son la falta de confianza en las empresas que operan en el sector, junto con las dificultades para saber cuál va a ser la actitud de estas y de las Administraciones públicas para la regulación y el control del juego entre los jóvenes. A estos se añade la indefinición propia del término "juego responsable", que hace difícil una prospectiva sobre la evolución de la conciencia social en esta temática.

4.6. Cambios necesarios y medidas propuestas

La percepción de los participantes sobre la regulación del juego *online* se desagrega en dos visiones contrapuestas. Por una parte, los operadores consideran que no hará falta ampliar el marco legislativo actual y, de hacerse, será necesario desarrollarlo de manera consensuada, teniendo en cuenta la opinión de las empresas del sector. Argumentan que el Estado no tiene que controlarlo todo. Por otra parte, la sociedad civil y los profesionales comparten la necesidad de seguir avanzando en materia normativa del juego; si bien, a la vez, manifiestan su escepticismo sobre la eficacia de los organismos de control.

Para prevenir las consecuencias negativas del juego *online* sobre los menores, las medidas que reciben una mayor aceptación son: (1) respetar la regulación de la publicidad, por ejemplo, del horario infantil o de la promoción por personajes famosos (ambas mencionadas por las familias, los profesionales de la salud y partidos políticos); (2) combatir la ludopatía mediante la habilitación de enlaces y teléfonos de ayuda dirigidos a las personas con problemas de adicción al juego, así como con campañas de concienciación (así lo indican los partidos políticos, y también operadores y publicistas).

La primera de estas medidas, sobre la normativa en materia publicitaria, se demanda desde la sociedad civil. Los reguladores y operadores ven esta medida con escepticismo, pues suponen falta de voluntad de los publicistas para el cambio. Sin embargo, estos últimos sí consideran la conveniencia de respetar los horarios y evitar anuncios antes, durante y después de eventos deportivos susceptibles de ser vistos por los jóvenes.

El compromiso de abordar la ludopatía mediante la activación de canales de ayuda y concienciación, por parte de los operadores hacia los jugadores, es vista con cierto recelo entre los actores de la sociedad civil consultados. Ello se debe ante todo a su falta de confianza en las empresas del sector del juego para que cambien por decisión propia, poniendo así en duda su voluntad real para actuar con responsabilidad.

La percepción de que en los próximos años se van a modificar las app o las webs del juego para desincentivar el juego compulsivo con medidas como, por ejemplo, imponer pausas obligatorias entre jugadas o limitar las cantidades apostadas y las pérdidas económicas, se encuentra ante todo presente entre las familias. Sin embargo, desde la industria del juego no se cree en la eficacia de este tipo de decisiones, y se prefiere la opción de informar antes que la de prohibir.

Finalmente, ante la posibilidad de impedir de manera eficaz la participación de los menores de edad, por ejemplo, mediante el acceso a las plataformas del juego por reconocimiento facial, u otros mecanismos de detección de la identidad de los jugadores, las asociaciones, los profesionales de la salud y los partidos políticos entienden que es una opción interesante, que debería incorporarse a la regulación de la actividad, si bien manifiestan sus reservas en cuanto a la voluntad del regulador para llevarla a cabo.

El desarrollo en los próximos años de una normativa dirigida a restringir el acceso a los menores a los juegos de apuestas *online* es una necesidad ampliamente compartida entre los participantes en esta investigación. Para que ello sea posible, se estima preciso que la iniciativa vaya acompañada de campañas de educación y prevención en torno a esta actividad, generando la suficiente sensibilización social para inducir cambios legislativos, así como la colaboración conjunta entre los distintos actores sociales.

Con todo, el impulso en los próximos años de campañas de información sobre los riesgos asociados a los juegos de azar genera dudas entre las asociaciones y los profesionales, posición a la que se unen los publicistas, ante todo por la falta de conciencia y voluntad que se atribuyen a las instituciones públicas para implementarlas.

En el estudio también se ha preguntado por la percepción sobre el desarrollo de servicios sociosanitarios para "jugadores problemáticos" o con dificultades con el juego de apuestas *online*. Desde la sociedad civil y el grupo de profesionales participantes en este estudio, si bien se reconoce que ya existen algunos servicios, indican que son necesarias unidades específicas de atención a la ludopatía, centros más cercanos a la población, y más medios para ofrecer estos servicios con garantías. En este sentido, las asociaciones implicadas en la lucha contra la ludopatía y los partidos políticos cuestionan la voluntad de las Administraciones públicas para implementar este tipo de medidas, argumentando que su apatía o su prioridad por dar una buena imagen social ante esta problemática se antepone a la decisión efectiva de abordarla.

La posibilidad de una mayor conciencia en los próximos años de la opinión pública hacia los riesgos que conlleva el juego de apuestas *online* está más presente entre las asociaciones, los profesionales de la salud y los reguladores. Por el contrario, muestran menos optimismo operadores y publicistas en relación con las iniciativas dirigidas a generar sensibilidad social hacia los juegos de azar y sus riesgos, dada la centralidad que ocupan las nuevas tecnologías en la socialización de los jóvenes.

La posibilidad de que en el medio plazo las escuelas organicen actividades de prevención del juego de apuestas *online* se percibe como realista entre el conjunto de los entrevistados, siempre que los centros educativos cuenten con más información sobre esta problemática y medios específicos para su prevención.

La necesidad de aportar más recursos y otorgar protagonismo a las asociaciones para abordar el juego de apuestas *online* entre los menores de edad es otra de las iniciativas señaladas por los participantes en esta investigación, incluidos los operadores del sector del juego. Desde las asociaciones se lamentan de la invisibilidad social de la labor que realizan, a la vez que reconocen que esta puede variar en calidad e incidencia según qué organizaciones las lleven a cabo.

Finalmente, los participantes en el estudio, con la excepción de los partidos políticos, comparten la opinión de que los medios de comunicación pueden colaborar en el fomento de una cultura del juego responsable, pues son cada vez más conscientes de la problemática que conlleva.

5. Conclusiones

El debate social en España sobre los juegos de apuestas *online* y sus riesgos se ha intensificado, entre otros factores, por la introducción progresiva de diversas formas de regulación normativa. Mediante procesos de deliberación pública, el asunto ha pasado de la invisibilidad propia del espacio privado de los hogares, a la exposición pública, como un problema social, con el foco puesto en las Administraciones públicas, los partidos políticos y empresas del sector del juego.

En la presente investigación se han recogido las posiciones y discursos de los principales actores sociales implicados en el campo de los juegos de apuestas *online*, su evolución próxima y su impacto probable sobre los menores de edad. Las posiciones más críticas con esta actividad provienen de quienes cuentan con experiencia directa de las consecuencias negativas del juego de apuestas, como la ludopatía. Son los familiares afectados por las consecuencias del juego problemático y las asociaciones los que luchan en esta causa, junto

con el personal sanitario (Chóliz, 2016; Chóliz y Lamas, 2017; Jiménez-Murcia *et al.*, 2014; Jiménez-Murcia *et al.*, 2017).

A partir del análisis realizado, y en el marco del debate social sobre el tema, hemos identificado un conjunto de dilemas a los que se enfrenta la sociedad en el presente y en futuro más próximo (Guerrero-Solé *et al.*, 2017; Hernández, 2020; Injuve, 2019). Así, las Administraciones públicas y las fuerzas políticas afrontan el reto de buscar el equilibrio entre las consideraciones económicas (como la importante cantidad recaudada mediante impuestos que aporta este sector), las posibles consecuencias sociales en materia de salud pública y el respeto a la libertad ciudadana y de empresa. También han de tener en cuenta la posible pérdida del empleo que crea esta actividad, no tanto de manera directa, por desarrollarse en el medio virtual, como en sectores periféricos, por ejemplo, el *marketing* y la publicidad. Igualmente, tal y como aparece en los discursos analizados en esta investigación, reguladores y partidos políticos se encuentran ante el desafío de los intereses no solo de la industria del juego, sino también de otros sectores con importante peso socioeconómico, como los clubs deportivos o los medios de comunicación.

Por su parte, los operadores de la industria del juego abordan el auge del sector con precauciones ante un posible crecimiento de la incidencia del "juego patológico", que pudiera alimentar un mayor rechazo social hacia esta actividad y mermar su reputación y su imagen social. En este sentido, como se ha podido recoger en los discursos de entrevistas realizadas en este estudio, las empresas del sector del juego buscan normalizar los juegos de azar *online*, tratándolos como cualquier otro producto de consumo. Con ello, trasladan los posibles problemas a la responsabilidad individual de los jugadores, antes que considerarlos como un asunto de interés público. Responsabilizan al conjunto de actores sociales (de la sociedad civil, profesionales o incluso el sector de la publicidad) de fomentar un discurso negativo hacia el juego; y alertan del posible crecimiento del juego ilegal si se regula en exceso su actividad.

La cuestión del juego de apuestas *online* y sus posibles riesgos se encuentra en las agendas sociales e institucionales no solo de España, sino de otros países del entorno europeo. En este contexto, se han acuñado términos como "juego responsable" o "juego socialmente sostenible", cuyo contenido está aún por determinar en la teoría y, sobre todo, en la práctica. El debate social, junto con la investigación académica, puede contribuir a dar contenido a esta terminología y a su traducción empírica, distanciándola de la vaguedad e imprecisión que dificulta la definición e implantación de políticas adecuadas y eficaces.

Las medidas a adoptar en los próximos años dirigidas a prevenir y paliar las consecuencias negativas del juego de apuestas *online* deberán diseñarse en el marco de estrategias de carácter integral, a medio y largo plazo, en las que la regulación del juego vaya acompañada de propuestas de información, concienciación, formación y capacitación, a partir de procesos de deliberación y participación pública, tratando de encontrar el mayor consenso social posible entre los actores sociales implicados. Este estudio proporciona información sobre los consensos y disensos entre los agentes sociales más cercanos al problema, información necesaria y oportuna para promover futuros acuerdos sociales y políticos.

El presente estudio tiene las limitaciones propias del tipo de investigación con que se ha llevado a cabo. Entre estas se encuentra el tamaño de la muestra que, aun cuando ha permitido identificar las claves de la discusión social en torno a los juegos de azar *online* y los menores, en nuestro país, se podría haber beneficiado de un mayor número de participantes y así haber indagado con mayor amplitud en cada uno de los agentes sociales escogidos, añadiendo algunas entrevistas a perfiles concretos, como el entorno familiar de las personas afectadas por el juego *online*, los/as usuarios/as de esta modalidad de juego, los/as profesionales del *marketing* o representantes de la política. Asimismo, si bien durante el periodo de tiempo que se ha realizado el trabajo de campo no ha tenido lugar ningún evento que a nuestro juicio haya irrumpido de manera notable en las opiniones recogidas, el proceso de recogida de información primaria, al dilatarse durante unos meses, ha implicado una cierta variedad del contexto informativo, de los datos y opiniones recogidos en los medios de comunicación, que han podido influir de manera diferente sobre las respuestas de nuestros informantes.

6. Bibliografía

Autocontrol (2012): *Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego*. Disponible en: https://www.autocontrol.es/wp-content/uploads/2020/01/anexo-i-nueva-version-codigo-de-juego.pdf [Consulta: 10 de febrero de 2022]

Brunelle, N., D. Leclerc, M. Cousineau, M. Dufour, A. Gendron e I. Martin, I. (2012): "Internet gambling, substance use, and delinquent behavior: An adolescent deviant behavior involvement pattern", *Psychology of addictive behaviors,* 26(2), pp. 364-370. DOI: https://doi.org/10.1037/a0027079

Buil, P., M. Solé Moratilla y P. García Ruiz (2015): "*Online* Gambling Advertising Regulations in Spain. A Study on the Protection of Minors", *Adicciones*, 27, pp. 198-204. DOI: https://pdfs.semanticscholar.org/0da8/a6b67c33d1473603922906819ff3149dcaf7.pdf

Calado, F., J. Alexandre y M.D. Griffiths (2017): "Prevalence of Adolescent Problem Gambling: A Systematic Review of Recent Research", *Journal of Gambling Studies,* 22(2), pp. 397-424. https://link.springer.com/article/10.1007/s10899-016-9627-5

Carbonell, E. e I. Montiel, eds. (2013): *El juego de azar online en los nativos digitales,* Valencia, Tirant Humanidades.

Calsamiglia, H. y A. Tusón (1999): *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona, Ariel.

Cases Méndez, J. I., J. A. Gómez Yañez, C. Lalanda y G. Gusano (2018): *Percepción social sobre el juego de azar en España (IX),* Instituto de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III.

Chóliz, M. (2016): "The challenge of *online* gambling: the effect of legalization on the increase in *online* gambling addiction", *Journal of Gambling Studies*, 32(2), pp. 749-756. https://link.springer.com/article/10.1007/s10899-015-9558-6

Chóliz, M. y J. Lamas (2017): "¡Hagan juego, menores! Frecuencia de juego en menores de edad y su relación con indicadores de adicción al juego", *Revista Española de Drogodependencias*, 42(1), pp. 34-47.

Comisión Europea (2014): *Recomendación relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego online y la prevención del juego online entre los menores*. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2014/478/oj [Consulta: 10 de febrero de 2022]

Cosenza, M. y G. Nigro (2015): "Wagering the future: Cognitive distortions, impulsivity, delay discounting, and time perspective in adolescent gambling", *Journal of Adolescence,* 45, pp. 56-66. DOI: https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2015.08.015

Derevensky, J. L. (2012): *Teen gambling: Understanding a growing epidemic,* Londres, Rowman & Littlefield Publishers.

Derevensky, J. L., y Gilbeau, L. (2015): "Adolescent Gambling: Twenty-five Years of Research", *Canadian Journal of Addiction,* 6(2), pp. 4-12.

DGOJ (2017): *Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en población clínica española*. Disponible en: https://www.ordenacionjuego.es/es/estudio-prevalencia [Consulta: 10 de febrero de 2022]

DGOJ (2018): Análisis del perfil del jugador *online*. Disponible en: https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-*online* [Consulta: 10 de febrero de 2022]

DGOJ (2020): *Datos del Mercado Español de Juego.* Disponible en: https://www.ordenacionjuego.es/es/mercado-juego-*online*-estatal [Consulta: 10 de febrero de 2022]

DGOJ (2021): *Mercado de Juego online estatal 2020.* Disponible en: https://www.ordenacionjuego.es/es/mercado-juego-*online*-estatal [Consulta: 10 de febrero de 2022]

DGOJ (2021): Análisis del perfil del jugador *online* 2020. Disponible en: https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-*online* [Consulta: 10 de febrero de 2022]

ESPAD (2015): *Results from the European school survey project on alcohol and other drugs*. http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/emcdda-espad-report_en [Consulta: 10 de febrero de 2022]

ESPAD (2019): *Results from the European school survey project on alcohol and other drugs*. http://www.espad.org/espad-report-2019 [Consulta: 10 de febrero de 2022]

ESTUDES (2018): *Encuesta sobre el uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España.* Ministerio de Sanidad. Disponible en: http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/encuestas_ESTUDES.htm [Consulta: 10 de febrero de 2022]

Faggiolani, C. (2011): "Perceived identity: Applying grounded theory in libraries", *JLIS.*, 2 (1). DOI: 10.4403/jlis.it-4592

Gómez Yañez, J. A., J. Cases Méndez, C. Lalanda y G. Gusano (2017): *Percepción social sobre el juego de azar en España (VIII),* Instituto de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III.

Granero, R., E. Penelo, R. Stinchfield, F. Fernández-Aranda, L. Savvidou, F. Fröberg, N. Aymamí, M. Gómez-Peña, M. Pérez-Serrano, A. del Pino-Gutierrez, J. Menchón y S. Jiménez-Murcia (2014): "Is pathological gambling moderated by age?", *Journal of Gambling Studies,* 30(2), pp. 475-492. DOI 10.1007/s10899-013-9369-6

Griffiths, M. y L. Parke (2010): "Adolescent gambling on the Internet: A review". *International Journal of Adolescent Medicine and Health*, 22(1), pp. 59-75.

Guerrero-Solé, F., H. Lopez-Gonzalez y M.D. Griffiths (2017): "*Online* gambling advertising and the third-person effect: A pilot study", *International Journal of Cyber Behavior, Psychology and Learning*, 7*(*2), pp. 15-30. DOI: 10.4018/IJCBPL.2017040102

Hernández Ruiz, A. (2020): "La protección al consumidor en las webs de juego *online* de los operadores con licencia en España", *Adicciones*, 32(3), pp. 216-224. http://adicciones.es/index.php/adicciones/article/view/1262/1051

INJUVE (2019): *Juventud y juegos de azar. Una visión general del juego en los jóvenes.* Disponible en: http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/06/juventud_y_juegos_de_azar.pdf [Consulta: 10 de febrero de 2022]

Jiménez-Murcia, S., F. Fernández-Aranda, R. Granero y J.M. Menchón (2014): "Gambling in Spain: update on experience, research and policy", *Addiction,* 109(10), pp. 1595-1601. DOI: https://doi.org/10.1111/add.12232

Jiménez-Murcia, S., J. Tremblay, R. Stinchfield, R. Granero, F. Fernández-Aranda, G. Mestre-Bach y N. Aymamí (2017): "The involvement of a concerned significant other in gambling disorder treatment outcome", *Journal of Gambling Studies*, 33(3), pp. 937-953. https://link.springer.com/article/10.1007/s10899-016-9657-z

Kuss, D. y M.D. Griffiths (2012): "Internet gaming addiction: A systematic review of empirical research", *International Journal of Mental Health and Addiction*, 10(2), pp. 278-296. https://link.springer.com/article/10.1007%252Fs11469-011-9318-5

Labrador, F. J., y M. Vallejo-Achón (2019): "Prevalence and Characteristics of Sports Betting in a Population of Young Students in Madrid", *Journal of Gambling Studies,* 36, pp. 297-318. DOI: https://doi.org/10.1007/s10899-019-09863-y

Lamont, M., N. Hing y S. Gainsbury (2011): "Gambling on sport sponsorship: A conceptual framework for research and regulatory review", *Sport Management Review,* 14, pp. 247-257. DOI: https://doi.org/10.1016/j.smr.2011.04.004

Mañas-Viniegra, L. (2018): "La autorregulación de las marcas de juegos de azar *online* a través de su publicidad en televisión", *Methaodos. Revista de ciencias sociales*, 6(1), pp. 16-37. DOI: https://doi.org/10.17502/m.rcs.v6i1.210

Martin, P. Y. y B.A. Turner (1986): "Grounded theory and organizational research", *The journal of applied behavioral science*, 22(2), pp. 141-157. DOI: "https://doi.org/10.1177/002188638602200207

Megías Quirós, I. (2020) *Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa,* Madrid, FAD.

Messerlian, C., J.L. Derevensky y R. Gupta (2005): "Youth gambling problems: a public health perspective", *Health Promotion International*, 20(1), pp. 69-79. DOI: https://doi.org/10.1093/heapro/dah509

Morera Hernández, C. (2020): "La publicidad televisiva sobre el juego *online*: narrativas y estrategias", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 85, pp. 8-30.

Parrado-González, A. y J.C. León-Jariego (2020): "Exposure to gambling advertising and adolescent gambling behaviour. Moderating effects of perceived family support", *International Gambling Studies,* 20(2), pp. 214-230. DOI: 10.1080/14459795.2020.1712737

Strauss, A., y Corbin, J. (1994): "Grounded theory methodology", *Handbook of qualitative research*, 17, pp. 273-85.

Ten Have, P. (2007): *Doing conversation analysis*, Londres, Sage.

Van Dijk, T. A., ed. (2011): *Discourse studies: A multidisciplinary introduction*, Londres, Sage.

Volberg, R. A., R. Gupta, M.D. Griffiths, D.T. Olason y P. Delfabbro (2010): "An international perspective on youth gambling prevalence studies", *International Journal of Adolescent Medicine and Health*, 22(1), pp. 3-38.

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.62120

EDICIONES COMPLUTENSE

¿"Prevención social y cultural"? Una revisión crítica del discurso y las proyecciones del *Plan de Prevención de la Radicalización* en España

Jesús C. Aguerri[1] y Daniel Jiménez-Franco[2]

Recibido: 30-12-2018 // Aceptado: 24-01-2022

Resumen. Este artículo plantea una revisión crítica del contenido, proyecciones y contexto de aprobación del *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta*, especialmente en torno a algunos de sus puntos más controvertidos. Transcurridos cuatro años desde la aprobación del PEN-CLRV, no es posible realizar un contraste empírico de sus efectos, logros o carencias, aunque quizá ese mismo hecho sea ya un elemento relevante para avanzar algunos apuntes. En todo caso, habiendo de enfrentar algunas preguntas sin respuesta, nuestro análisis apuntará a los capítulos del plan dedicados a integrar esferas, instituciones y profesionales de la intervención asistencial, social o educativa en una estrategia teóricamente opuesta a sus tareas y planteamientos: la llamada "lucha contra el terrorismo", su *ethos* securitario y su deriva bélico-policial. Tras una revisión de los conceptos que protagonizan el discurso y ciertas lógicas subyacentes a dicho discurso, el principal aporte de este artículo quiere subrayar un importante debate aún no resuelto sobre cómo afecta cierta noción de seguridad al diseño y la ejecución de las políticas públicas, así como las tendencias en curso al respecto de la relación entre las esferas de la protección social y el control punitivo.
Palabras clave: terrorismo; antiterrorismo; preventivismo; neoliberalismo; punitivismo.

[en] 'Social and cultural prevention'? A critical review of the discourse and projections of the *Plan for the Prevention of Radicalisation* in Spain

Abstract. This article poses a critical review of the content, projections and context of approval of the *National Strategic Plan to Fight Violent Radicalization*, especially around some of its most controversial elements. Four years after the adoption of the PEN-CLRV, it is not possible to perform an empirical contrast of its effects, achievements or shortcomings, although this same fact may be a relevant element to advance some notes. In any case, even having to face some unanswered questions, our analysis will aim to those chapters dedicated to integrating the spheres, institutions and professionals from the spheres of social or educational intervention in a strategy which is almost opposite to their approaches: the so-called "fight against terrorism", its biopolitical *ethos* and its police-warlike trend. After a review of the key concepts and an analysis of the underlying logic of this discourse, this article's main contribution stresses an important –and unresolved– debate on how a certain idea of security affects the design and execution of the public policies, as well as the current trends regarding the relationship between the spheres of social protection and punitive control.
Keywords: terrorism; counter-terrorism; prevention; neoliberalism; punitivism.

Agradecimientos. La presente publicación ha sido posible gracias a la Ayuda FJC2020-042961-I financiada por MCIN/AEI / 10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU/PRTR"

Sumario. 1. Introducción. Las palabras. 2. El Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta. 3. El contenido del PNE-LCRV. Las acciones. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Como citar: Aguerri, J. C. y Jiménez-Franco, D. (2022). ¿"Prevención social y cultural"? Una revisión crítica del discurso y las proyecciones del *Plan de Prevención de la Radicalización* en España. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 62120. https://dx.doi.org/10.5209/poso.62120

1. Introducción. Las palabras

En la línea de una tendencia global, el Estado español gestiona la *radicalización islamista* por una doble vía penal y social-securitaria. Esta última desarrolla una serie de medidas cuya estructuración y principios básicos se encuentran recogidos en un Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta [en adelante

[1] Universidad Miguel Hernández (España)
E-mail: j.aguerri@crimina.es
[2] Universidad de Zaragoza (España)
E-mail: djf@unizar.es

PEN-LCRV][3] que otorga a sus medidas un carácter "social y cultural". Dicho Plan desarrolla los principios de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN-2013) y forma parte de la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR). Dada la incipiente implantación del plan[4] y la dificultad para acceder a los actores implicados en su desarrollo y ejecución, los datos disponibles para valorar los resultados son escasos. No obstante, el PEN-LCRV y sus documentos de referencia pueden ser analizados según las lógicas que subyacen a las medidas propuestas. Podemos por tanto aproximarnos a las bases de su terminología, y a las raíces y lógicas subyacentes de las acciones planteadas para tratar de comprender qué significa prevenir de forma social y cultural la radicalización.

1.1. Radicalización

La definición del término radicalización ha ido variando en función del uso que se ha querido hacer de él. Como señalan Antón-Mellón y Parra entre otros[5], las diferentes formas en que la academia y las instituciones definen el término *radicalización* han provocado que se confundan los términos que componen este proceso. Esta cuestión incide de forma notable en el diseño de políticas públicas:

> Desde la definición otorgada por Peter Neumann, que describe la radicalización como *lo que sucede antes de que la bomba explote*, hasta la conceptualización que realiza la Comisión Europea y que se limita a señalar que se trata de una *socialización del extremismo que se manifiesta en actos de terrorismo*, y de *un fenómeno en el que personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducir a actos de terrorismo* […]. Los intentos de definirla en términos absolutos revelan desacuerdos sobre la relación entre radicalismo y violencia, y sobre la relación entre pensamiento y acción, lo que acarrea múltiples confusiones que impiden el establecimiento de políticas funcionales exitosas y exentas de riesgos (Antón-Mellón y Parra, 2014: 79-80).

Ahí asoma una controversia que nos llevó a elaborar este artículo: la tensión entre fines declarados y fines latentes que caracteriza tantos argumentos en torno a las políticas de seguridad o, si se quiere, la brecha que a menudo separa sus funciones explícitas y sus efectos reales. ¿Qué enfoques y análisis determinan el objetivo de cada política? ¿Cómo se relaciona el discurso que justifica cada tendencia en materia de control punitivo con los efectos –simbólicos, materiales, políticos, socioeconómico– de su aplicación?

El marco de referencia para categorizar y combatir los *perfiles radicales* se asienta en cuatro pilares ideológicos de la democracia occidental: *imperio de la ley* (estado de derecho), *derechos humanos*, *pluralismo político* y *separación de poderes* (*ibid*.: 80). Aunque el término *radical* remite originalmente a la perspectiva que busca identificar *la raíz* de un objeto, hoy su acepción hegemónica señala "posturas contrarias al *statu quo* existente que pretenden subvertir el mismo o cambiar determinados aspectos sociales (lo que algunos autores han identificado con el activismo)" (*ibid.*: 80). En el campo que nos ocupa –la *seguridad*–, el elemento definitorio de la radicalización es "un compromiso con el uso de estrategias o métodos violentos en conflictos políticos" (*ibid*.: 79).

Así, aunque se trata de una condición básica para todo concepto de uso normativo y con consecuencias jurídicas, encontrar una definición formal de la radicalización no es tarea fácil. La Decisión Marco (DM) 2008/919/JAI del Consejo de Europa (CE), que sirvió como base a la LO 2/2010 *de reforma del Código Penal*, habla de "penar en todos los estados miembros la difusión, captación y adiestramiento" para "prevenir el terrorismo":

> La atención debe centrarse en distintos aspectos de la prevención, preparación y respuesta con objeto de mejorar y, en caso necesario, complementar las capacidades de los Estados miembros para luchar contra el terrorismo, concentrándose particularmente en la captación, la financiación, el análisis de riesgos, la protección de infraestructuras vitales y la gestión de las consecuencias.

Sin embargo, el documento de la DM habla de *adiestramiento* mientras el preámbulo de la LO 5/2010 añade el *adoctrinamiento* y la *formación de terroristas* sin aclarar referencia específica de rango superior. El

---

[3] Una versión del análisis del PEN-LCRV en inglés, más sintética, adaptada al contexto internacional y centrada en el contexto de excepcionalidad ha sido publicada por los autores en Aguerri, J.C. y Jiménez Franco, D. (2021): "On Neoliberal Exceptionalism in Spain: A State Plan to Prevent Radicalization", *Critical Criminology*, 29, pp. 817-35. https://doi.org/10.1007/s10612-021-09596-8

[4] Pese a su voluntad de integrar a todos los niveles de la Administración pública, a la sociedad civil y a los colectivos vulnerables, el balance del plan a 29.07.2017 (30 meses después) reconocía su aplicación en 13 de los 8.000 municipios españoles. Solo el ayuntamiento de Málaga reconocía haberlo implementado. Cataluña y País Vasco pusieron en marcha sus programas contra la radicalización "sin coordinación alguna", según fuentes de la lucha antiterrorista. "[...] en general prefieren no salir en los papeles porque implica reconocer que tienen algún problema con algún colectivo y quieren evitar críticas de xenofobia o criminalización". "*Aquí cada uno está a lo suyo y no hay puesta en común de nada*, dice un mando de la lucha antiterrorista" (*El País*, 28.08.2017).

[5] Ver, por ejemplo, Sedgwick (2010) sobre la confusión generada en torno al concepto; Pulino y Verdolini (2017) para una actualización de los usos del término en la jurisdicción estatal italiana; Mandel (2009), Kundnani (2012) o Schmid (2013) para una revisión más amplia del debate y su bibliografía.

artículo 575 del CP recoge el *adoctrinamiento* y el *adiestramiento pasivo*[6] como figuras punibles, y matiza la subcategoría del *autoadoctrinamiento*: "[…] quien, con la misma finalidad de capacitarse para cometer alguno de los delitos tipificados en este capítulo, lleve a cabo por sí mismo cualquiera de las actividades previstas en el apartado anterior". El artículo 576 amplía el concepto de c*olaboración con organización o grupo terrorista* asimilando conductas que plantean ciertas dificultades de encaje legal: la respuesta punitiva apunta a grupos o células (incluso conductas individuales) que tengan por objeto *captar*, *adoctrinar*, *adiestrar* o *formar* terroristas. Menos claro queda cuándo y cómo se convierte cada individuo en terrorista. En la misma línea, el artículo 579 alude a la distribución o difusión pública por cualquier medio de mensajes o consignas que, sin constituir resoluciones manifiestas de delito (provocación, conspiración o proposición para la realización de una concreta acción criminal), se acrediten como medios innegablemente aptos para generar el caldo de cultivo en el que, en un instante concreto, la decisión de delinquir llegara a madurar. A pesar de lo que exigen la DM y el Convenio del CE sobre terrorismo, no hay acuerdo en la jurisprudencia sobre si tales conductas deberán o no generar o incrementar un cierto riesgo de comisión de un delito de terrorismo.

Los criterios y posibilidades para identificar y evaluar ese riesgo generan una suerte de *zona gris*: aunque el ordenamiento penal, por definición, persigue actos y no pensamientos, la línea divisoria entre ideas, actitudes y acciones se deforma al ritmo de las reformas penales. Así, aunque no sea fácil encontrar una definición jurídica acotada, el concepto *radicalización* se repite en los textos citados[7].

En el plano internacional encontramos que la Comisión Europea definió la radicalización en 2002 como "el fenómeno en el cual personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducir a actos de terrorismo". En cuanto a las resoluciones de la Asamblea General (AG) y del Consejo de Seguridad (CS) de NN. UU., debe destacarse que en 2001 se crea el *Counter Terrorism Committee* [S/RES/1373] y en 2006 se aprueba la *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* [A/RES/60/288], que habla de "prevenir y combatir el terrorismo" con una referencia explícita al *extremismo*: "El éxito en esta área [la *inclusión social*], especialmente en el desempleo juvenil, podría reducir la marginalización y la consiguiente sensación de victimización que empuja al extremismo y el reclutamiento de terroristas". Pero el término *radicalización* no aparece hasta la Resolución 1963/2010 del CS:

> Reconociendo que el terrorismo no será derrotado solo por la fuerza militar, las medidas legales y las labores de inteligencia, y subrayando la necesidad de combatir las condiciones conducentes a la expansión del terrorismo, como señala el primer eje de la Estrategia Global contra el terrorismo de NN. UU. (A/RES/60/288), incluyendo, pero sin limitarse a ella, la necesidad de redoblar los esfuerzos para una prevención exitosa y una resolución pacífica del conflicto prolongado, así como promover el Estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la buena gobernanza, la tolerancia y la inclusión, con el fin de ofrecer una alternativa viable a quienes podrían ser susceptibles de reclutamiento terrorista o de radicalización violenta.

La RES/2129/2013 reproduce esa mención planteando la alternativa viable no en clave sustitutoria sino como recurso "periférico o complementario" (Manzanos, 2011) dentro de la misma *epistemología penal de la seguridad*.

Extremismo violento y *radicalización* reaparecen en la RES/68/276/2014 y la RES/2170/2014[8] de la AG:

> Es urgente que todos los Estados miembros se unan contra el extremismo violento y la violencia sectaria en todas sus formas y manifestaciones, apoyen los esfuerzos de sus líderes para discutir en sus comunidades las causas del extremismo violento y la discriminación y desarrollen estrategias para enfrentar esas causas. Ha de subrayarse que Estados, organizaciones regionales, entidades no gubernamentales, instituciones religiosas y medios de comunicación tienen un papel importante en la promoción de la tolerancia y el respeto por la diversidad religiosa y cultural.

A continuación, la RES/2178/2014 del CS, que sirvió de base a la LO 2/2015 *de reforma del CP*, subraya la necesidad de:

> prevenir la radicalización conducente al terrorismo […] reconociendo que para hacer frente a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros es necesario abordar de manera integral los factores subyacentes, lo que incluye prevenir la radicalización que conduce al terrorismo. […] individuos que, tras su radicalización y adoctrinamiento, intenten perpetrar ataques contra los objetivos señalados, incluyendo atentados suicidas.

---

6 El ministro de Interior Jorge Fernández Díaz, autor de otras expresiones como *ingeniería jurídica* (al respecto de la Sentencia del Tribunal Europeo de DD. HH. sobre la llamada "Doctrina Parot") o *frontera flexible* (al respecto de las" devoluciones en caliente" legalizadas en la LO 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana), propuso "una nueva definición del delito de terrorismo que contemple el *adiestramiento pasivo*" (Gabinete de Prensa Ministerio del Interior, 2013).

7 A veces con variantes como *radicalización conducente al terrorismo*. Otras veces, *extremismo violento* equivale a *radicalización.* En inglés, *radicalization to terrorism* y *extremist ideology*.

8 En ese caso, dado que el tema tratado en el documento son los llamados *foreign figthers*, tanto *extremist ideology* como *radicalization* aparecen vinculados al fenómeno de las personas retornadas.

Esa progresiva redefinición de tipos delictivos es fruto de un proceso que tiene que ver con el concepto de *terrorismo* como "motor de un cambio jurisprudencial" (Rodríguez Yagüe, 2013: 15) que generaliza ciertas prácticas de *excepcionalidad penal*. La siguiente cita del Tribunal Supremo da cuenta de ello:

> El terrorismo no es la única delincuencia organizada existente, pero sí es la que representa como señal específica de identidad una férrea cohesión ideológica que une a todos los miembros que integran el grupo terrorista, cohesión ideológica claramente patógena dados los fines que orientan su actividad, que primero ilumina el camino de la acción y después da sentido y justificación a la actividad delictiva (STS 21.05.2002).

La excepción penal, que se abrió paso en los años ochenta para reforzarse con el CP de 1995[9] y alcanzar su máxima expresión con las reformas de 2003 y el *Código Penal de la Seguridad*, tiene en la noción de terrorismo su principal justificación. La LO 7/2003 introdujo requisitos de orden moral o intelectual como renunciar a los medios y fines de la actividad. El CP de 2015 expandió la tradición del *Derecho Penal de Autor* en un marco jurídico-político con tres ejes principales: "Neoliberal, colonial y securitario" (Mendiola, 2014).

1.2. Terrorismo

La noción de radicalización se vincula íntimamente al *terrorismo*, otro concepto carente de una definición precisa desde el momento de su inclusión en la legislación penal democrática hasta la última reforma de 2015, momento en que tiene lugar la vuelta de tuerca expansiva en torno a la noción de radicalización.

Hasta 1997 no hubo una sola ley que especificara la definición de terrorismo, aunque las alusiones no faltaban en el CP, la LECr o la propia Constitución de 1978. El CP de 1995 incluyó una descripción de "lo que son actos terroristas" (Serrano Gómez, 2004: 1035) y la primera definición en el ordenamiento jurídico español se encuentra en la Sentencia 2/1997 del TS:

> actividad planificada que individualmente o con la cobertura de una organización, con reiteración o aisladamente, utilizando medios o realizando actos destinados a crear una situación de grave inseguridad, temor social o de alteración de la paz pública, tiene por finalidad subvertir total o parcialmente el orden político constituido.

Desde entonces se ha ido imponiendo una concepción teleológica del terrorismo centrada en sus *fines* antes que en las formas de organización o los medios empleados[10]. La LO 2/2015 *por la que se modifica la LO 10/1995 del CP en materia de delitos de terrorismo* consagra esa tendencia[11] desconectando la exigencia de "colaboración o pertenencia" a una organización, además de ahondar en la dimensión inmaterial y subjetiva del fenómeno. Su preámbulo incluye expresiones como *adoctrinamiento en el odio*, *ideario extremista y violento*, *fanatismo totalitario*, *líderes carismáticos* o *mensaje de extrema crueldad*, además de una referencia explícita a la necesidad de actualizar la normativa "para dar cabida al fenómeno del terrorismo individual y a las conductas que constituyen la principal preocupación de la comunidad internacional, en línea con la RES/2178/2014 del Consejo de Seguridad de NNUU", es decir, para que "el rigor de la respuesta penal frente a crímenes tan graves contemple, además de las modalidades de terrorismo ya conocidas, las que proceden de las nuevas amenazas".

El dispositivo securitario se actualiza en torno a esas nuevas amenazas. El control punitivo se articula en el marco de unas políticas que borran las divisiones *interior-exterior*, *protección-seguridad*, *idea-acto*, *virtual-material* o *prevención-castigo.*

> [El *terrorismo internacional de corte yihadista*] se caracteriza por su vocación de expansión internacional, a través de líderes carismáticos que difunden mensajes y consignas por medio de internet y, especialmente, mediante el uso de redes sociales, haciendo público un mensaje de extrema crueldad que pretende provocar terror en la población o en parte de ella y realizando un llamamiento a sus adeptos de todo el mundo para que cometan atentados. Los destinatarios de estos mensajes pueden ser individuos que, tras su radicalización y adoctrinamiento, intenten perpetrar ataques contra los objetivos señalados, incluyendo atentados suicidas (cf. Preámbulo de la LO 2/2015).

1.3. Prevención

La necesidad prioritaria es proteger "los pilares en los que se sustenta el Estado de Derecho y el marco de convivencia de las democracias del mundo entero" (*ibid.*). Llegados a este punto resulta inevitable plantear

---

[9] "El terrorismo individual es una tipificación introducida en el CP español de 1995 que no cuadra de ningún modo con la orientación de la regulación española en este sector, estructurada en torno a la especial peligrosidad de las organizaciones terroristas" (Cancio, 2003: 102).

[10] Centrada, pues, en los elementos morales, políticos, ideológicos o intelectuales que ocupan una suerte de periferia inmaterial y subjetiva de la violencia política como fenómeno.

[11] Tras la entrada en vigor de la LO 2/2015, esta definición de terrorismo basada en criterios teleológicos se incluye en el artículo 573 del CP (Aguerri, 2018: 94 y ss.), inspirado en la DM 2002/475/JAI del CE sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la DM 2008/919/JAI.

una serie de preguntas. Entre todas ellas, las que delimitan el marco de este trabajo son *¿cómo prevenir?* y *¿qué prevenir?* Los discursos que señalan como culpable de los síntomas de problema –por grave que pueda ser su efecto– a quien vive *dentro* de los fenómenos no representan ninguna novedad en la racionalidad gubernamental de las sociedades modernas. De entre todos los factores que participan en la reproducción de esos discursos y esa racionalidad, el miedo es el movilizador más potente. "Gobernando a través del miedo al delito" (Simon, 2007) se refuerza la lógica *preventivista*. A su vez, la incorporación de elementos identitarios al discurso apunta al *otro diferente* como "inferior antropológico" (eje colonial), al o*tro ajeno* como "amenaza" (eje securitario) y al *otro en desventaja* como "recurso humano" (eje neoliberal), consolidando una suerte de *paradigma de la sospecha etnificada*.

Como legitimador del argumentario punitivo neoliberal, la significante prevención naturaliza una imposición de métodos *actuariales* de cálculo, predicción y gestión de riesgos que estrecha el vínculo social-penal (Harcourt, 2007). Los procesos de privatización y expansión de las lógicas punitivas a ciertos ámbitos extrapenales ya venían contribuyendo a estrechar ese vínculo. Por eso, empleando el término *preventivismo*, subrayamos la aparente paradoja que implica *decir prevención e imponer castigos:* la retórica defensista-social[12] persigue el doble objetivo latente de gobernar a la audiencia incluida y gestionar a la masa excluida. En el marco de un régimen productor de desprotección material y "daño social" (Hillyard y Tombs, 2004), los dispositivos securitarios se caracterizan por "priorizar un control externo anticipatorio y estigmatizador" (Harcourt, 2007).

La prevención de los problemas sociales por medio de las estructuras de protección social tiende a ocupar un espacio marginal en el discurso y la práctica política. Cuando se abandona la idea de justicia material (léase *de los derechos humanos*), la respuesta se desplaza desde la seguridad social al miedo al delito. La seguridad social como responsabilidad del Estado de derecho ha cedido terreno al sistema penal como legitimador securitario del "mercado-Estado" (Jiménez, 2016: 192-3). En la práctica, el preventivismo impide discutir sobre la prevención *en sentido fuerte* de los conflictos, menos aún en un contexto que también tiende a borrar las divisiones nacional-internacional o policial-bélica, cf. *infra*. A su vez, el reflejo preventivista fomenta un estado de emergencia permanente en beneficio de las tecnologías de vigilancia y control situacional (Brandariz, 2014: 14), minimizando o derogando una variedad de programas de intervención social[13]. El castigo se desplaza a momentos y planos previos al acto punible, pues su fin es "el aseguramiento frente a hechos futuros, no la sanción de hechos cometidos. El discurso legislativo se acerca al siguiente: el Otro *me lesiona ya por […] su estado* (en ausencia de legalidad o carencia de leyes: *statu injusto*)*, que me amenaza constantemente*" (Jakobs, 2003: 40). La lógica del enemigo subordina la responsabilidad estatal al discurso securitario-preventivista[14].

*

Hasta aquí algunos elementos que entendemos necesarios para analizar el contenido, las proyecciones y el contexto de aprobación del PEN-CLRV, aunque la clave genealógica de la *radicalización* remite al proceso sociohistórico y al marco estructural de su construcción como concepto (Mosteyrín y Limón, 2017: 807). Aun siendo esperable que un plan "de seguridad" ignore esa clave, entendemos que nosotros sí estamos obligados a no perder de vista el contexto en que dicho plan se diseña y desarrolla. El debate sobre la problematización social o penal de las expresiones de un conflicto tan complejo no es una cuestión menor.

Como adelantamos en la presentación, nuestro análisis apuntará a la intención expresada por el plan de incorporar a una serie de "actores cooperadores", intención que prioriza los sectores de la integración y asistencia social. Diferentes instituciones y operadores socioeducativos son llamados a participar en una estrategia ajena a sus métodos y principios. Veamos.

2. El Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta

Las raíces de PEN-LCRV se encuentran en la ESN-2013, que actualiza la *Estrategia Española de Seguridad 2011*[15]. Este documento define el concepto de seguridad y lista las amenazas a esta que el Estado considera prioritarias. Además, esta estrategia será la base para la creación del CITCO, órgano que dirigió la elaboración del PEN-LCRV. Dentro de la ESN-2013, encontramos ya una mención a la radicalización, al hacer referencia dentro del apartado de terrorismo a "la posible radicalización de los *emigrantes* [sic[16]] tanto de primera como de segunda generación" (Presidencia de Gobierno, 2013: 33).

---

[12] Sobre el excepcionalismo y la defensa social como vías de empuje de las racionalidades *neocon* en las estrategias de control penal, ver Vila Viñas (2012: 199 y ss.).

[13] Ver De Giorgi (2002: 121), Garland (2005: 184), Brandariz (2007: 19).

[14] "Yo no investigo posibles atentados, yo investigo la organización y lo que puede ser un peligro futuro", respondía en 2014 el juez de la AN Javier Gómez Bermúdez al abogado de los anarquistas acusados por la *Operación Pandora* (Salellas, 2014). La causa acabó archivada, como todas las derivadas de las operaciones policiales inmediatamente posteriores (Jiménez, 2015: 171-82).

[15] La ESN-213 fue definida como continuista respecto a su versión de 2011 (Presidencia de Gobierno, 2013). Su aporte más significativo fue un "modelo institucional integrado" reclamado por la EES-2011 que incluye al Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados (*ibid.*).

[16] Desde 2015, tanto expertos en migraciones internacionales como algunas ONG y organismos internacionales (principalmente ONU, OIM y ACNUR) han sustituido el uso de términos como *emigrante* e *inmigrante* por *migrante*: https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions; https://

Al mismo tiempo, el PEN-LCRV también encuentra parte de sus bases en el EICTIR, por lo que nace el PEN-LCRV como un vehículo para implementar el EICTIR y articular la política del Estado en materia de radicalización. La EICTR traslada al contexto español la *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo* y la *Estrategia de la Unión Europea para la Lucha contra la Radicalización y la Captación de Terroristas*. Ambos documentos plasman, a su vez, la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo común de seguridad* (ESIUE), aprobada durante la presidencia española del Consejo de Europa en 2010 para materializar las obligaciones de los firmantes del Tratado de Lisboa.

La ESIUE incluye el terrorismo –"en cualquiera de sus formas"– entre los "mayores desafíos para la seguridad interior de la Unión Europea", con mención explícita a "su capacidad de reclutamiento a través de la radicalización" (UE, 2010: 14). También define la seguridad interna a partir de la prevención de amenazas potenciales, citando la radicalización como una de las derivadas del terrorismo. La línea marcada por esta estrategia es "prevenir la radicalización" instando a que los servicios de inteligencia recaben la información suficiente para "anticipar la delincuencia" (UE, 2010: 22), pero esta labor no queda solo en manos de las agencias policiales, sino que deberá "implicar a las instituciones y a los profesionales, tanto a nivel nacional como local" (*ibid.*: 23).

Así, de vuelta al ámbito jurisdiccional de aplicación del plan, la clave de la ESN-2013 es el concepto de seguridad que esta pone en juego. Como en una suerte de cajón de sastre, los mismos principios rectores y la misma estructura burocrática habrán de coordinar la gestión de las amenazas identificadas y los objetivos de actuación: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales (Presidencia de Gobierno, 2013)[17]. La *radicalización islamista* se vincula a dos de esas amenazas: terrorismo y flujos migratorios irregulares. El concepto de seguridad de la ESN-2013 se dice "amplio y dinámico" porque cubre "todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos", "desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas" (*ibid.*: 9). Como afirma en el prólogo el entonces presidente Mariano Rajoy, esta estrategia parte de "la importancia de la seguridad como garantía de bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del propio Estado". Tal es esa importancia que "garantizar la seguridad es una responsabilidad del Gobierno, pero es también una tarea de todos" (*ibid.*: III), declaración que muestra cierto espíritu "pacificador" en el siguiente sentido:

> Desentrañar la lógica de la pacificación es un modo de combatir un concepto central del lenguaje social y político contemporáneo, a saber, la seguridad [...]. Para la pacificación es fundamental la seguridad (Neocleous, 2016: 10).

La definición de seguridad nacional expuesta en el plan refiere a

> la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos (*ibid.*: 6).

Esta definición distingue un ámbito interior *–defensa de España y protección de sus ciudadanos–* y otro exterior *–seguridad internacional–,* pero disuelve esa misma división al plantear que "la seguridad y el bienestar de España y sus ciudadanos se determinan y gestan dentro y fuera de nuestras fronteras. Ya no es posible distinguir entre seguridad exterior e interior" (*ibid.*: 11). Esta contradicción parece corresponderse con el doble movimiento de asimilación y exclusión que estudiara Balibar: "La herencia del colonialismo es, en realidad, una combinación fluctuante de exteriorización continuada y *exclusión interior*" (1998: 83).

A su vez, dicha combinación guarda cierta relación con la creciente confusión entre seguridad y defensa. Orden interno y política bélica se funden en una sola esfera: "El concepto de seguridad ha integrado en sí el de defensa y a la política de Defensa se le ha sobrepuesto la política de Seguridad" (Moliner, 2015: 2), cuestión que aporta a la defensa una justificación para existir y expandirse.

No obstante, considerando el valioso aporte de Neocleous a este respecto, cabe cuestionar esa misma afirmación acerca de *una politización de lo militar* y *una militarización de la policía*. Según este autor,

> el concepto de pacificación nos permite entender los poderes *convergentes* de la guerra y la policía y comprender que estos poderes *siempre han sido convergentes*. Las implicaciones de este argumento son que las consideraciones de la *politización de lo militar* y la *militarización de la policía* están basadas en una dicotomía liberal entre *la policía* y *lo militar*. Pero desde la perspectiva de la teoría crítica esta dicotomía no tiene sentido. Desde la pers-

www.iom.int/es/quien-es-un-migrante; https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html; https://www.fundeu.es/recomendacion/emigrante-inmigrante-migrante/

[17] *Seguridad Nacional, un modelo compartido*: http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional/riesgos-amenazas-para-seguridad-nacional

pectiva de la teoría crítica, los poderes bélicos y policiales siempre han funcionado conjuntamente en tanto que medios a través de los cuales se constituye el orden social (Neocleous, 2016: 20).

La primera línea de acción de la ESN-2013 consiste en una "defensa nacional" cuyo objetivo es

> hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales […] como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales […] (Presidencia de Gobierno, 2013: 40).

La ciudadanía (*nacional*) actúa así como eje segregador y marcador del control en la producción de seguridad, lo que conduce a la ideologización de toda universalidad (léase *nuestros valores*) y evita cuestionar la responsabilidad constitucional del Estado en la realización efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas. Al tiempo que la política de seguridad se convierte en política de defensa, el bienestar de los ciudadanos se toma como justificación de la actividad bélica contra el resto[18].

*

Aunque el PEN-LCRV es rico en detalles, cabe esperar que su aplicación sufra cambios relevantes, incluso podría no implementarse en su totalidad. A esta limitación debemos añadir que nuestro análisis enfoca al discurso sobre el ámbito interno del Plan – limitado al "territorio soberano del estado"[19]– porque tiene más protagonismo y propone acciones más detalladas.

Aprobado el 30 de enero de 2015 y presentado por el entonces ministro de Interior Jorge Fernández Díaz, "el Plan distingue tres ámbitos de actuación: el interno (en España), el externo (fuera de España) y el ciberespacio (en Internet) y tiene tres áreas de actuación definidas por el *antes* (área de Prevenir), el *durante* (área de Vigilar) y el *después* (área de Actuar) de todo proceso de radicalización" (Ministerio del Interior, 2015)[20]. Pese a esta mención a "todo" proceso de radicalización, el ministro subrayó que "sin perjuicio de que este Plan esté orientado hacia todo tipo de *radicalización violenta*, no cabe duda de que, en la actualidad, la principal amenaza procede del terrorismo yihadista" (*ibid*.).

La elaboración del PEN-LCRV fue coordinada por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). En ella participaron 12 Ministerios, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), la Fundación Pluralismo y Convivencia del Ministerio de Justicia y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (Ministerio del Interior, 2015). Según sus autores, el objetivo del plan es "constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad" (CITCO, 2015). En consecuencia, el plan busca erigirse como "un instrumento eficaz de tratamiento que previene y evita el surgimiento y desarrollo de procesos de radicalización violenta" (Ministerio del Interior, 2015)[21]. Para cumplir con esa función fija tres áreas de actuación: el *área de Prevenir* se destina a "generar confianza y legitimación social y a impedir la propagación de las ideologías radicales violentas, contrarias a los principios y valores democráticos". La *de Vigilar* está "diseñada para ejercer funciones de observación, vigilancia y tratamiento, desde el ámbito territorial local, sobre los procesos de radicalización violenta incipientes o en los primeros estadios de su evolución y obstaculizar o anular dicha evolución". Por último, el *área de Actuar* está "enfocada al seguimiento e investigación de los colectivos y/o individuos que legitimen la violencia e incluso generen actividades violentas, justifiquen y/o colaboren en ellas, fundamentalmente las de carácter terrorista, con el fin de neutralizar y/o minimizar sus efectos" (CITCO, 2015: 8).

Además, el PEN-LCRV detalla los actores públicos y privados a quienes corresponde colaborar con el plan: administración, colectivos en riesgo o vulnerables a la amenaza de la radicalización y sociedad civil en su conjunto. La administración es el actor que asume la implementación del plan. Los cooperadores son esos "colectivos en riesgo o vulnerables a la amenaza de radicalización" que se entienden directamente afectados por el desarrollo del plan, cuya incorporación a las estructuras creadas se facilitará mediante la participación de individuos cualificados y/o miembros de entidades representativas. A las principales entidades de la llamada "sociedad civil" se les asigna el papel de actor cooperador "priorizando los sectores de mayor incidencia en

---

[18] En 2015, el Ejército español luchaba contra la *amenaza yihadista* en "7 misiones de la UE (EUFOR ALTHEA BiH, EUTM-Mali, EUMAM RCA, EUNAVFOR Med, EUNAVFOR Atalanta, EUCAP Néstor y EUTM Somalia); 3 de la OTAN (RESOLUTE SUPPORT en Afganistán, ACTIVE FENCE en apoyo en la Defensa Aérea de Turquía y ACTIVE ENDEAVOUR en el Mediterráneo); 2 de NN. UU. (UNIFIL en Líbano y UNOCI en Costa de Marfil); 2 de apoyo bilateral (a Francia en su operación BARKHANE y a la misión MINUSMA de la ONU, con un destacamento aéreo basado en Dakar, con un avión de transporte aéreo y el contingente necesario para su operación y mantenimiento, y MINUSCA en Gabón y República Centroafricana); y 2 de seguridad cooperativa en Cabo Verde y golfo de Guinea, además de la Coalición Internacional contra el Daesh en Irak proporcionando instrucción y adiestramiento a las fuerzas iraquíes y con personal en los Cuarteles Generales de la Coalición" (Moliner, 2015: 13).

[19] En el ámbito externo, el PEN-LCRV apunta a una coordinación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior para conocer la dimensión internacional de la radicalización islamista y valorar la aplicación de tratados internacionales firmados al respecto, así como la intervención en zonas de conflicto. El PEN-LCRV plantea también la monitorización de la "propaganda" en internet, la elaboración de contranarrativas y el apoyo de acciones judiciales destinadas a cerrar ciertas páginas o portales. Dado que la contrapropaganda y la coordinación entre Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa no se encuentran suficientemente detalladas, el análisis de estos ámbitos de actuación debe esperar a su desarrollo práctico.

[20] La presentación oficial del plan se encuentra disponible en http://www.interior.gob.es/

[21] Sus principios informadores son: "Valores de una sociedad abierta; Transparencia; Unidad y Coordinación; Adecuación de los recursos; Evaluación, auditoría y control".

relación con la problemática de la integración y asistencia social. Se incluirá también expresamente a sectores del ámbito académico o universitario, así como de los medios de comunicación social" (CITCO, 2015: 9).

3. El contenido del PNE-LCRV. Las acciones

La "inmigración ilegal" figura en la ESN-2013 como una de las amenazas para la seguridad nacional. La inclusión de los flujos migratorios ilegales dentro de la ESN-2013 apela a las siguientes "condiciones especialmente preocupantes": a) Un incremento de los procesos de inadaptabilidad y de falta de identificación con la sociedad española derivados del debilitamiento de la cohesión social. b) Un incremento de la conflictividad social derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión. c) La creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes. d) Un incremento de la vulnerabilidad de los migrantes como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y el tráfico de drogas. Según los autores de la ESN-2013, tales condiciones pueden hacer que los "inmigrantes" sean utilizados "por organizaciones extremistas y violentas o terroristas" o se vean tentados por un "repliegue identitario que dificulta su integración social" (*ibid*.: 33). De ese modo, ciertas condiciones socioeconómicas o de orden estructural se naturalizan como elementos contextuales, permanentes e invariables, despolitizando el marco de análisis y renunciando a contemplar esa definición genuina de "seguridad" íntimamente vinculada a la garantía constitucional de los derechos fundamentales. La seguridad nacional es un objetivo "compartido" pero "nacional", dentro o fuera de unas fronteras que designan un *nomos* ante el cual la figura *inmigrante* no designa a un sujeto de derechos sino al portador de una "amenaza" generalizada. De forma paradójica, el ESN-2013 también alude a la necesidad de promocionar una visión positiva de la inmigración para evitar "la aparición de minorías que fomenten una percepción negativa" (*ibid*.: 33). Este doble uso de la misma figura afirma una línea de acción estratégica que –con el fin declarado de enfrentar la amenaza de la radicalización violenta entre ciertos sectores de población– promocione la integración social, promueva la responsabilidad de las comunidades de inmigrantes y cumpla con los objetivos de "prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios en nuestras fronteras" (*ibid*.: 47).

El PEN-LCVR "estructura un sistema integral de actuación que permite la observación, valoración y tratamiento de aquellas situaciones antecedentes de posibles focos de radicalización violenta y de esta última" (CITCO, 2015: 6). Para realizar esta tarea, el plan plantea tres ámbitos de actuación: interior, exterior y del ciberespacio. En el ámbito de la "soberanía del estado" (interno), "se actúa detectando toda incidencia de corte social o político que pueda derivar en violencia o terrorismo, para evitar la captación e implicación en actividades terroristas y obstaculizar la evolución de procesos de extremismo violento o minimizar sus consecuencias". En el externo, entendido como una extensión del concepto de soberanía, se "reclama la participación en el desarrollo de una política concertada y coordinada con otros países de interés en materia de lucha contra la radicalización violenta, preferentemente mediante la acción común en el seno de la UE y cooperando en el tratamiento del extremismo violento en su origen". En el ámbito del ciberespacio se procurará que "los sistemas de información, en general, no constituyan un medio para la radicalización violenta, ni tampoco para la formación y adoctrinamiento de terroristas y la propagación y consecución de sus fines" (CITCO, 2015: 7). En cada uno de estos tres ámbitos, el PEN-LCRV plantea que las diferentes actuaciones se lleven a efecto en las tres áreas funcionales mencionadas: prevenir, vigilar y actuar.

Una propuesta central de *acción* incluida en la ESIUE es prevenir la radicalización mediante la vigilancia. Otra *acción clave* impuesta por la ESN-2013 es la construcción del riesgo de radicalización de ciertos colectivos como amenaza. De ahí que el PEN-LCRV diseñe una estructura burocrática de vigilancia sobre tales colectivos dirigida por el Ministerio del Interior que implicará a los profesionales de lo social.

Las *acciones* recién enunciadas son la respuesta de los documentos analizados a ciertas preguntas. La prevención de la radicalización a través de la vigilancia responde a la pregunta *¿qué plantean estos documentos?* La construcción de ciertos colectivos vulnerables como amenaza para la seguridad responde a *¿sobre quién debe recaer esta vigilancia?* Por último, el desarrollo de una estructura burocrática de vigilancia responde a *¿cómo se plantea llevar a cabo esta vigilancia?* Observando las *lógicas* subyacentes a cada una de esas acciones trataremos de averiguar el porqué de esas respuestas y, desde ahí, entender *por qué son esas y no otras las medidas propuestas.*

3.1. Vigilar para prevenir

Hemos visto que la ESIUE persigue el objetivo declarado de "prevenir y anticipar la delincuencia" (UE, 2010). El uso de las políticas de seguridad busca obtener información para habilitar la persecución judicial de los delitos (*ibid*.: 22). Esa idea de la seguridad vincula la noción de prevención al proceso penal, pero no podemos olvidar que "la seguridad puede tener dos direcciones opuestas: puede estar orientada hacia el modelo del derecho a la seguridad o hacia el modelo de la seguridad de los derechos" (Baratta, 2001: 19). El primer camino

justifica el recurso a una política criminal que "emplea el derecho penal para ofrecer soluciones a distintas tensiones de la sociedad" (Pérez Neto, 2009: 221). Su condición hegemónica oculta que libertad y seguridad son dos principios indisociables para una convivencia pacífica y que la primera acepción de la seguridad, "como derecho imprescindible para poder disfrutar de cualquier otro derecho fundamental, está no solo amenazada sino suspendida" (Manzanos, 2011: 33).

La ESIUE demuestra que ese primer camino lleva décadas siendo el dominante en nuestras sociedades. No puede, pues, sorprendernos que la estrategia no haga mención a la posibilidad de "prevenir" mediante la política social –"asegurando derechos" (*ibid*.: 19)– y proponga una prevención basada en la recogida de información y la vigilancia. Sí debe llamar nuestra atención el hecho de que tales tareas no sean solo encomendadas a los servicios de inteligencia, sino que el plan implique en ellas a los y las profesionales de la intervención y la asistencia social. Más arriba avanzamos la idea de un discurso *preventivista* que legitima la expansión del control punitivo tras una noción ambigua de *prevención* cada vez más ajena al modelo social del *derecho a la seguridad*.

Esta concepción securitaria nos informa de una *lógica disciplinaria* que recorre el discurso de la ESIUE y que también está presente en el PEN-LCRV, especialmente en el área de vigilar. Sus acciones buscan obtener un saber de aquellos individuos a quienes se vigila, "un saber que no se caracteriza ya por determinar si algo ocurrió o no, sino que ahora trata de verificar si un individuo se conduce o no como debe, si cumple con las reglas, si progresa o no, etcétera" (Foucault, [1973]2017: 99).

Partiendo de este saber, una señal de "aceptación, legitimación y/o ejecución de la violencia" por parte de los individuos o colectivos vigilados activará el tercer frente de acción del PEN-LCRV. Cuando el saber panóptico determina que un individuo o grupo "no se conduce como debe" (Foucault, 1975: 177), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado intervienen para confirmar si esa desviación le ha llevado a legitimar o aceptar la violencia. Vigilancia y castigo son dos caras de la misma moneda. Toda estrategia preventivista vigila para castigar, nunca para prevenir lo castigable.

3.2. Colectivos vulnerables y radicalización

En armónica compatibilidad con lo recién descrito, otra acción incluida en los documentos analizados es la asociación entre la radicalización y ciertos grupos sociales. Si el discurso analizado hasta ahora nos muestra una idea de prevención basada en la vigilancia, veamos a continuación sobre quién ha de recaer la supervisión.

La ESN-2013 señala la posible radicalización de personas de origen o ascendencia migrante como uno de los motivos por los que los flujos migratorios "ilegales" amenazan la seguridad nacional. La radicalización, ese fenómeno definido como de orden criminal, se asocia a los "inmigrantes" –léase *comunidades étnicamente definidas*– y la "inmigración irregular" se marca como una amenaza a la seguridad apelando a problemas de integración, conflictividad, guetificación y crimen organizado.

No resulta difícil apreciar una lógica claramente estigmatizadora tras este discurso. La radicalización islamista se usa como elemento que, junto a las retóricas tradicionales que señalan a la población "inmigrante" –sospechas de guetificación, falta de integración social, relación con el tráfico de drogas–, construye una imagen de las personas extranjeras pobres como colectivo peligroso. Se erige así una "sólida asociación" entre inmigración, ilegalidad y criminalidad (Alonso, 2012: 208) que, como plantea Wacquant, convierte a los inmigrantes y a sus hijos en un "enemigo adecuado" (1999: 219). Este uso de la radicalización islamista como sospecha contra individuos o comunidades étnicamente definidas y con bajos recursos ya fue señalado por Mauger (2016) en el caso francés. La misma retórica aparece en el caso español.

Ante esta representación de "los inmigrantes" como colectivo peligroso y sospechoso de radicalización islamista, la ESN-2013 contempla dos acciones estratégicas: el control migratorio –para evitar la entrada– y la prevención de la radicalización. La lucha contra la radicalización se incluye en una estrategia "nacional" que no distingue entre seguridad y defensa o entre interior y lo exterior. En ausencia de tales distinciones, la *lógica bélica* impregna el discurso sobre la seguridad interna, refuerza la estigmatización y crea un enemigo, un Otro peligroso contra quien hacer la guerra fuera y dentro de las fronteras. Como señala Sabir (2017), esta aproximación a la radicalización rebasa la teoría y la práctica del contraterrorismo para adentrarse en el terreno de la contrainsurgencia. El objetivo no es quién ejerce violencia sino todo aquel que, por formar parte de cierto grupo, *puede llegar a apoyar en su fuero interno* una insurgencia contra el Estado y sus intereses.

Buscando prevenir la radicalización, el PEN-LCRV plantea una serie de medidas que recaerán sobre un objetivo mucho más amplio de lo que cabría temer: "Los colectivos vulnerables o en riesgo de radicalización". Dicho de otro modo: como política de seguridad dirigida a evitar fenómenos delictivos relacionados con el terrorismo, su acción no se dirige a individuos o grupos restringidos, sino a grandes colectivos sin relación con la actividad que se pretende prevenir, pero que, por sus características, *se juzga que* podrían llegar a apoyar dichas actividades.

No obstante, y pese a la importancia de la idea de vigilancia como forma de prevención, el PEN-LCRV también plantea el desarrollo de actividades formativas y sociales. Según el propio texto del plan, su "área de prevenir" se orienta a "la búsqueda de la integración social" y a "favorecer la pluralidad ideológico-política

y la diversidad democrática" (CITCO, 2015: 9). La integración social es uno de los horizontes programáticos de los llamados "Estados sociales". Según esta concepción del papel estatal, la expansión de las posibilidades de acceso al mercado mediante instrumentos de política social era la principal vía para alcanzar la plena integración (Uitemark, 2014). Sin embargo, lo que encontramos aquí es la paradoja de una política de seguridad planteada como vehículo para la integración social.

A este respecto, el PEN-LCRV prevé llevar a cabo campañas de formación –con especial mención al sector de la intervención socioeducativa– y sensibilización social que impliquen tanto a los órganos de comunicación de la Administración pública como a los medios de comunicación. Con estos programas de formación y de estas campañas se busca convencer a los individuos implicados en la implementación del plan de sus virtudes y de su necesidad, pero la actividad formativa y comunicativa prevista no solo tiene carácter interno: también expresa la voluntad de dirigirse al conjunto de la sociedad y a los colectivos "vulnerables". De hecho, el PEN-LCRV afirma que busca integrar a los colectivos en las instituciones democráticas, favorecer el conocimiento de sus propias tradiciones e identidades y garantizar el desarrollo y la expresión de ideas "dentro del respeto a los valores y del marco legal de la Constitución española". La movilización de los recursos simbólicos del Estado se concibe como vía fundamental para gestionar la exclusión promoviendo entre ciertos "colectivos vulnerables" una representación de la realidad favorable al mismo orden económico, social y simbólico del que el Estado es garante, y dichos colectivos resultan excluidos. Las sucesivas acciones del plan entrarían en juego cuando la movilización de capital simbólico no generase una adscripción suficiente a dicha representación.

Como veremos a continuación, los objetivos de la integración social y la vigilancia conviven en la misma estructura burocrática diseñada por el PEN-LCRV. Los profesionales del área social –en cualquier nivel de la Administración– implicados en el trabajo con colectivos vulnerables deben, además de asumir un papel activo en la prevención de la radicalización en los términos descritos, facilitar información para "prevenir" vigilando. De ahí un relevante matiz: las sucesivas acciones del plan entran en juego desde el primer momento, a la vez que la movilización de capital simbólico.

3.3. Construyendo una estructura "social y cultural" de vigilancia

Ante el riesgo de que un colectivo se radicalice, el PEN-LCRV articula una estructura burocrática para supervisar y coordinar la gestión de la exclusión social desde los dispositivos de seguridad; "ala derecha del Estado" (Bourdieu, 1999). El Ministerio del Interior –responsable de las FFCCS y las instituciones penitenciarias– se dota de una estructura que le permite supervisar e influir en las pautas que se sigan para la integración de colectivos o comunidades "vulnerables o en riesgo de radicalización". Esto implica que no se necesita ningún indicio de radicalización para que la política social sea penetrada por las lógicas securitarias. Basta con etiquetar a un colectivo como "vulnerable o [*ergo*] en riesgo de radicalización"[22] para que la disciplina propia del ala punitiva del Estado determine las intervenciones de las instituciones y los profesionales de lo social, presuntamente orientadas a trabajar por la cohesión.

Como ya hemos explicado, el área de vigilar del PEN-LCRV crea dos sistemas de trabajo: uno "de observación y vigilancia" destinado a valorar las medidas para prevenir y detectar nuevos focos de radicalización y otro "de control" que supervise las intervenciones sobre los procesos de radicalización detectados. Ambos tienen por objeto asegurar la sincronización vertical, hacer llegar la información de los grupos locales al Ministerio del Interior –órgano que coordina a los diferentes grupos– y garantizar la sincronización horizontal conectando los ámbitos de lo social y de la seguridad.

Para garantizar esta sincronización, los grupos intersectoriales locales son coordinados por "el sector de la seguridad estatal", es decir, por algún funcionario del Ministerio de Interior. El ámbito de la seguridad también ejerce funciones de control de la actividad del Grupo Local y selección de sus miembros. Así toma forma el "giro punitivista del campo burocrático" que, según Wacquant (2012), caracteriza la reestructuración neoliberal del Estado: la mano izquierda del Estado o "ala asistencial" es colonizada por la mano derecha o "ala punitiva" (Wacquant, 2010b). Dicho de otro modo: el eje político o *ethos* gubernamental sigue inclinándose hacia ese triángulo neoliberal-colonial-securitario que piensa y actúa en clave punitiva. Mediante esas estructuras dirigidas y supervisadas por el ámbito de la seguridad, el PEN-LCRV sienta las bases para un nuevo giro punitivo de las políticas públicas.

Como hemos visto, el PEN-LCRV reproduce las lógicas disciplinarias, estigmatizadoras y bélicas de los documentos en los que tiene origen. Estas lógicas propias del ámbito de la seguridad moldean la noción de *radicalización islamista* y proponen acciones para gestionarla. Partiendo de estas bases, el plan crea los mecanismos para introducir ciertas lógicas de control punitivo en la actuación del ala social del Estado e incluirla en una estructura burocrática supervisada y controlada por el Ministerio del Interior. Además de las tareas propias de sus competencias, los profesionales de la intervención social deben asumir funciones de detección y observación de casos de posible radicalización y, con ellas, la condición de *examinadores*[23] de los miembros

[22] Un concepto ambiguo del que no se aporta definición concreta.

[23] "El examen, rodeado de todas sus técnicas documentales, hace de cada individuo un *caso*: un caso que a la vez constituye un objeto para un conocimiento y una presa para un poder. El caso no es ya, como en la casuística o la jurisprudencia, un conjunto de circunstancias que califican un acto

de "colectivos vulnerables" que les obliga a valorar si sus *usuarios* se desvían de la norma. Considerando que la radicalización ha sido definida como una problemática delictiva, se confirma la tesis de una "fusión entre la política penal y política asistencial" (Wacquant, 2011: 227) por la cual el "ala social" del Estado tiende a integrarse en el complejo securitario. Guiada por las mismas lógicas y dispositivos de control y vigilancia, la "intervención social" se transforma así en un eslabón previo en la cadena de actuación del control punitivo, cadena compuesta por agentes de un sistema penal que pretende "combatir" ciertos riesgos haciendo la guerra contra quienes son previamente señalados como potenciales portadores de tales riesgos.

4. Conclusiones

¿Qué prevenir? ¿Cómo prevenir? Esas dos preguntas dieron lugar al desarrollo de este trabajo. Las respuestas que podrían dar conclusión al mismo no satisfarán al lector que tome la letra del PEN-LCRV como referencia literal, pues resulta imprescindible insistir en un necesario "paso atrás" para reflexionar sobre la genealogía y las expresiones de ciertos problemas sociales. Su complejidad lo exige y la renuncia a dar ese paso es un error analítico imperdonable. Al menos así lo entendemos nosotros. Así, el PEN-LCRV no es comprensible sin entender las raíces de su discurso y sus proyecciones. Como hemos podido observar, estas bases no son otras que una serie de términos imprecisamente definidos que se reparten por diferentes documentos y cristalizan en planes y estrategias de seguridad. La ambivalencia se convierte de este modo en una característica fundamental de un plan que dice orientarse hacia una prevención social y cultural. Además, debe señalarse que esta característica y esta forma de construir "problemas sociales" no es una excentricidad del plan analizado, sino que es una prolongación de lógicas y "estrategias" que operan a nivel internacional.

Yendo más allá, debe también tenerse en cuenta que todo fenómeno definible como "problema social" refiere, en primera instancia, a un problema que afecta a los sectores señalados por la óptica penal-securitaria. Las expresiones derivadas de cada "problema" y señaladas como objeto de prevención por dicha óptica son, en rigor, los síntomas del verdadero problema. El debate no resuelto y esencialmente político sobre la definición de seguridad en la que debe basarse el diseño de las políticas públicas sigue abierto como una herida en las sociedades del capitalismo senil. De ahí la necesaria reflexión sobre el concepto de riesgo –*¿cuál?, ¿para quién?*– y las acciones a emprender para su consiguiente reducción. El recurso a la noción de radicalización dependerá directamente de la radicalidad genealógica de cada enfoque, así como de la insistencia en someter toda proyección política a la prioridad de una realización efectiva de los derechos fundamentales. De ahí que nuestra conclusión, al menos aquella que debería trascender lo meramente descriptivo y operar en términos analíticos, no pueda ser nada concluyente: solo radicalizando la política puede reducirse el riesgo de *radicalización del racismo* (Douhaibi y Amazian, 2019) que impregna los análisis geopolíticos hegemónicos, las intervenciones militares de las principales potencias mundiales, la retórica de la "seguridad nacional" y las estrategias "pacificadoras" (Neocleous, 2016) que esta desarrolla sobre el terreno.

5. Bibliografía

Aguerri, J.C. (2018): *La gestión estatal de la radicalización islamista: Hacia la punición de subjetividades* – tesis doctoral, inédita, Universidad de Zaragoza.

Aguerri, J.C. y D. Jiménez Franco 2021): "On Neoliberal Exceptionalism in Spain: A State Plan to Prevent Radicalization", *Critical Criminology*, 29, pp. 817-35. https://doi.org/10.1007/s10612-021-09596-8.

Alonso, L.E. (2012): "El concepto de gueto como analizador social: abriendo la caja negra de la exclusión social", I. González Sánchez, coord., *Teoría Social, Marginalidad Urbana y Estado Penal: Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*, Madrid, Dykinson, pp. 151-82.

Antón-Mellón, J.A. y I. Parra (2014): "El concepto de radicalización", *Cálamo. Revista de Estudios Jurídicos,* 1, pp. 75-90.

Balibar, É. (1988[2018]): "Nacionalismo y Racismo", É. Balibar y I. Wallerstein, *Raza, Nación, Clase,* Madrid, Dirección Única, pp. 73-125.

Baratta, A. (2001): "El concepto actual de seguridad en Europa", *Revista Catalana de Seguridad Pública,* 8, pp. 17-30.

Bourdieu, P. (1999): *La miseria del mundo,* Madrid, Akal.

Brandariz García, J.Á. (2007): *Política Criminal de la exclusión: el sistema penal en tiempos de declive del estado social y de crisis del estado-nación,* Albolote, Comares.

Brandariz García, J.Á. (2014): "La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas", *Indret,* 2, pp. 1-27.

Cancio Meliá, M. (2003): "¿Derecho Penal del Enemigo?", G. Jakobs y M. Cancio Meliá, *Derecho Penal del Enemigo,* Madrid, Civitas, pp. 57-103.

CITCO (2015): *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV),* Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad.

---

y pueden modificar la aplicación de una regla; es el individuo tal como se le puede describir, juzgar, medir, comparar a otros y esto en su individualidad misma; y es también el individuo cuya conducta hay que encauzar o corregir, a quien hay que clasificar, normalizar, excluir…" (Foucault, 1975: 177).

Comisión Europea (2002): *Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Consultado 25.09.2017 en www.consilium.europa.eu.

De Giorgi, A. (2002[2006]): *El gobierno de la excedencia,* Madrid, Traficantes de Sueños.

Douhaibi, A. y S. Amazian (2019*): La radicalización del racismo. Islamofobia de estado y prevención antiterrorista*, Oviedo, Cambalache.

Foucault, M. (1973[2017]): *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.

Foucault, M. (1975[2002]): *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Garland, D. (2001[2005]): *La cultura del control,* Barcelona, Gedisa.

González Sánchez, I. (2011): "Redefiniendo la pobreza y la penalidad: la formación del estado neoliberal", *REIS,* 15, pp. 97-102.

Harcourt, B. (2007): *Against prediction. Punishing and policing in an actuarial age,* Chicago, University of Chicago Press.

Hillyard, P. y S. Tombs (2004[2013]): "¿Más allá de la criminología?", *Crítica Penal y Poder,* 4, pp. 175-96.

Jakobs, G. y M. Cancio Meliá (2003): *Derecho Penal del Enemigo,* Madrid, Civitas.

Jiménez Franco, D. (2016): *La Burbuja Penal: Mercado, estado y cárcel en la democracia española,* Barcelona, Anthropos-OSPDH.

Jiménez Franco, D. (2015): *Trampas y Tormentos. Para una ecología del castigo en el Reino de España,* Madrid, La Caída.

Kundnani, A. (2012): "Radicalisation: the journey of a concept", *Race & Class,* 54(2), pp. 3-25.

Mandel, D.R. (2009): "Radicalisation: What does it mean?", T.M. Pick *et al*. eds., *Home-grown terrorism: Understanding and addressing the root causes of radicalization,* Amsterdam, IOS Press, pp. 101-12.

Manzanos, C. (2011): "Abolir el actual sistema penal para para hacer efectivo el derecho a la seguridad", C. Manzanos coord., *Políticas sociales para abolir la prisión,* Gasteiz, Ikusbide, pp. 21-36.

Mauger, G. (2016): "Jeunes de cités. Délinquance, émeutes et radicalisation islamiste", *Tempo Social. Revista de Sociología da USP,* 28(2), pp. 39-56.

Mendiola, I. (2014): *Habitar lo inhabitable. La práctica político-punitiva de la tortura,* Barcelona, Bellaterra.

Ministerio del Interior (2015): *Aprobado el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta*. Consultado 8.11.2017 en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3254620.

Moliner, J.A. (2015): "La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* 1(1), pp. 1-16.

Mosteyrín, L. y P. Limón López (2017): "Paradigmas y prevención del terrorismo: una aproximación al Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV 2015)", *Política y Sociedad*, 54(3), pp. 801-823. https://doi.org/10.5209/POSO.54503.

Neocleous, M. (2016): "La lógica de la pacificación: guerra-policía-acumulación", *Athenea Digital,* 16(1), pp. 9-22.

Pérez Neto, L. (2009): "El populismo punitivo en España: del Estado Social al Estado Penal", *Vigilância, Segurança e Controle Social na América Latina,* Curitiba, PUCPR, pp. 219-45.

Presidencia de Gobierno (2013): *Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Gobierno de España,* Consejo de Ministros del Gobierno de España, 31.05.2013.

Pulino, D. y V. Verdolini, coords. (2017): "Islam e radicalizzazione: processi sociali e percorsi penitenziari", *Antigone. Semestrale di Critica del Sistema Penale e Penitenziario,* 1. Consultado 8.11.2017 en http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/radicalizzazione-e-liberta-di-culto/.

Rodríguez Yagüe, C. (2013): *El sistema penitenciario español ante el siglo XXI,* Madrid, Iustel.

Ruiz Olabuénaga, J.I. y M.A. Ispizua Uribarri (1989): *La descodificación de la vida cotidiana: métodos de investigación cualitativa,* Bilbao, Universidad de Deusto.

Sabir, R. (2017): "Blurred lines and false dichotomies: integrating counterinsurgency into the UK´s domestic *war on terror*", *Critical Social Policy,* 37(2), pp. 202-24.

Salellas, B. (2014): "Pandora prisionera", *La Directa,* 10.12.2014.

Schmid, A.P. (2013): *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review,* The Hague, ICCT.

Sedgwick, M. (2010): "The concept of radicalisation as a source of confusion", *Terrorism and Political Violence,* 22(4), pp. 479-94.

Serrano Gómez, A. (2004): *Derecho Penal: Parte Especial,* Madrid, Dykinson.

Simon, J. (2007): *Gobernar a través del delito,* Buenos Aires, Gedisa.

Uitemark, J. (2014): "Integration and Control: The Governing of Urban Marginality in Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research,* 38(4), pp. 18-36.

Unión Europea (2010): *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad,* Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE.

Vila Viñas, D. (2012): *El gobierno de la infancia: análisis socio-jurídico del control y de las políticas de infancia contemporáneas,* Zaragoza, Prensas Universitarias.

Wacquant, L. (1999): "Suitable Enemies: Foreigners and Immigrants in the prisons of Europe", *Punishment and Society,* 1(2), pp. 215-22.

Wacquant, L. (2009[2010]): *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social,* Barcelona, Gedisa.

Wacquant, L. (2011): "La tormenta global de la ley y el orden: sobre neoliberalismo y castigo", I. González coord., *Teoría Social, Marginalidad Urbana y Estado Penal: Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant,* Madrid, Dykinson, pp. 203-27.

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.73803

EDICIONES COMPLUTENSE

Economía comportamental y paternalismo libertario: el comportamiento individual en el centro de la política pública

María Laura Vecinday Garrido[1]

Recibido: 21-01-2021 // Aprobado: 18-01-2022

Resumen. En el marco del trabajo de investigación en torno a las funciones y los efectos colaterales de la introducción de sistemas de información para la protección social surge la interrogante acerca del tema desarrollado en estas páginas. De dicho estudio surge que estos desarrollos no solo supusieron alteraciones tecnológicas en el andamiaje de la protección social, sino que también coadyuvaron al despliegue de enfoques específicos de política pública, como la gestión del riesgo y la seguridad preventiva o la economía comportamental. Sobre el enfoque de la economía comportamental y su paternalismo libertario versa este artículo con el objetivo de identificar su aporte al desarrollo de políticas públicas basadas en "evidencias".

Se analizan los postulados principales de este enfoque, su creciente expansión en diversos ámbitos académicos y políticos, su institucionalización mediante la creación de laboratorios de políticas públicas en dependencias gubernamentales y/o centros universitarios, los aspectos críticos de este enfoque considerando sus principios y presupuestos de interpretación, los aspectos metodológicos de sus experimentos e inferencias, las consideraciones ético-políticas de estos ensayos y las controversias sobre sus limitaciones y efectos a mediano y largo plazo. Finalizo identificando factores y razones prácticas que estarían contribuyendo a la expansión a nivel global de un enfoque muy limitado que coloca a los comportamientos individuales en el corazón de la política pública.

Palabras clave: economía comportamental; paternalismo libertario; política pública; empujoncitos; américa latina.

[en] Behavioral economics and libertarian paternalism: individual behavior at the center of public policy

Abstract. Within the framework of the research work on the functions and collateral effects of the introduction of information systems for social protection, the question arises about the theme developed in these pages. From this study it appears that these developments not only involved technological alterations in the scaffolding of social protection, but also contributed to the deployment of specific public policy approaches such as risk management and preventive safety or behavioral economics. This article addresses the behavioral economics approach and its libertarian paternalism with the aim of identifying its contribution to the development of public policies based on "evidence".

The main postulates of this approach are analyzed, its growing expansion in various academic and political spheres, its institutionalization through the creation of public policy laboratories in government agencies and / or university centers, the critical aspects of this approach considering its principles and assumptions of interpretation, the methodological aspects of their experiments and inferences, the ethical-political considerations of these trials and the controversies about their limitations and effects in the medium and long term. I conclude by identifying factors and practical reasons that would be contributing to the global expansion of a very limited approach that places individual behaviors at the heart of public policy.

Keywords: behavioral economy; libertarian paternalism; public politics; nudges; Latin America.

Sumario. Introducción. 2. El enfoque de la economía comportamental y la estrategia del paternalismo libertario en la política pública. 3. Expansión de la economía comportamental: el papel de los centros académicos y los laboratorios de políticas públicas. 4. Interrogantes y miradas críticas sobre el enfoque de la economía comportamental y el paternalismo libertario. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Como citar: Vecinday Garrido, M. L. (2022). Economía comportamental y paternalismo libertario: el comportamiento individual en el centro de la política pública. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 73803. https://dx.doi.org/10.5209/poso.73803

[1] Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay)
E-mail: lauravecinday@gmail.com

1. Introducción

Este trabajo es producto del avance de la investigación, aún en curso, acerca de las funciones y los efectos colaterales de la introducción de sistemas de información para la protección social. La propuesta, financiada en 2018 por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, tiene como objetivo general examinar las funciones (instrumentales y simbólicas) y los efectos (esperados y colaterales) de la introducción de sistemas de información en el campo de la protección social. De los avances en esta indagación surge una cuestión que podría configurar una agenda completa de investigación en torno a los distintos abordajes y enfoques cuyos desarrollos se apoyan en el uso de metadatos y en las posibilidades de registro, almacenamiento, tratamiento e intercambio que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Estos desarrollos coadyuvaron al despliegue de enfoques específicos, como la gestión del riesgo y la seguridad preventiva, por ejemplo, permitiendo operaciones destinadas a la construcción de perfiles poblacionales y la definición de formas de categorización social para diversos fines. También la economía comportamental (EC de aquí en adelante) –con su paternalismo libertario y su aporte al desarrollo de políticas basadas en "evidencias"– se inscribe como uno de estos abordajes específicos que se sirven del uso de datos individuales o de microsimulaciones para evaluar los procedimientos de incentivos destinados a modelizar los comportamientos (Desrosières, 2011). Sobre este enfoque de la EC versa este artículo, cuyo objetivo es identificar su aporte al diseño de la política pública, considerando su creciente aceptación en ámbitos académicos y políticos y su institucionalización mediante la creación de laboratorios de políticas públicas en dependencias gubernamentales y/o centros universitarios. El primer apartado está dedicado a presentar los principios básicos de la EC y su propuesta paternalista libertaria de intervención en el marco de la política pública. En un segundo momento, exploro la expansión del enfoque y su institucionalización más allá de su contexto de génesis y, particularmente, describo a modo ilustrativo y en términos generales cómo este proceso está ocurriendo en la experiencia uruguaya. Seguidamente, realizo una aproximación crítica considerando las premisas centrales de la EC y las expectativas colocadas sobre su aporte al diseño de la política pública según sus principios y presupuestos de interpretación, los aspectos metodológicos de sus experimentos e inferencias, las consideraciones ético-políticas de estos ensayos y las controversias sobre sus limitaciones y efectos a mediano y largo plazo. Finalmente, ensayo una posible respuesta a la interrogante sobre los factores y razones prácticas que, entiendo, están contribuyendo a la expansión global de un enfoque que propone situar los comportamientos individuales en el centro de la política pública.

2. El enfoque de la economía comportamental y la estrategia del paternalismo libertario en la política pública

La EC[2] es una rama de la economía derivada de la expansión de esta disciplina a partir de sucesivas redefiniciones de su objeto. A diferencia de la teoría económica clásica, la EC no presupone la racionalidad del agente en el proceso de toma de decisiones individuales. El enfoque se propone superar los límites autoimpuestos por la economía cuando redujo al individuo a la figura del *Homo economicus* y redujo su comportamiento a sus componentes racionales. Thaler y Sunstein (2008), dos de los principales estudiosos de los sesgos cognitivos que afectan la racionalidad del comportamiento, critican la típica imagen del agente racional que contribuyó a forjar la economía, es decir, la de un sujeto "que puede pensar como Albert Einstein, tiene tanta memoria como el ordenador de mayor capacidad y la voluntad de Mahatma Gandhi" (:14). Sin embargo, "la gente que conocemos no es así. La gente real tiene dificultades para dividir por más de una cifra sin calculadora, a veces olvida el cumpleaños de su pareja y tiene resaca el día de Año Nuevo. No es *Homo economicus*; es *Homo sapiens* (Thaler y Sunstein, 2008: 14). Para evitar el uso del latín, llamarán "econs" a la primera especie (que es imaginaria) y "humanos" a la segunda (que es real). Estas figuras se orientan predominantemente por uno de los dos sistemas cognitivos reconocidos: un sistema cognitivo intuitivo y automático que no implica lo que entendemos por pensar, y que generalmente caracteriza a los humanos, y un sistema cognitivo reflexivo y racional que correspondería a los econs. La EC reconoce, entonces, que el proceso de toma de decisiones puede ser irracional por la influencia de sesgos cognitivos que suelen permanecer invisibles para el propio agente. Identificar estos sesgos y cómo actuar sobre o a partir de ellos es el objeto de la EC. Sin embargo, no sería justo ni cierto olvidar que no estamos frente a un descubrimiento a partir del cual se inaugura una rama de la economía. Que la economía tuviera que esperar al siglo XXI para descubrir al *Homo sapiens* no resulta una idea fácil de aceptar dados los antecedentes que la disciplina acumuló en esa dirección.

Reconocer la opacidad del sujeto podía anticipar un diálogo de la economía con el psicoanálisis que pusiera el foco en –parafraseando a Žižek– el carácter espinoso del sujeto. Sin embargo, fue, sobre todo, en la psicología cognitiva y en las neurociencias que la EC encontró sus principales aliados (y quizás sea de esta alianza

[2] En la construcción de este apartado sobre los principios fundamentales de la EC y del PL privilegié el examen de las obras nobeles de economía de Thaler y Sunstein en 2017 y de Kanehman en 2002. Una exposición más profunda de las bases de esta teoría con referencias a otras importantes obras y autores de esta escuela escapa a los objetivos y posibilidades de este trabajo.

que se deriva, en parte, su limitado alcance). Con la obra de Daniel Kahneman o más bien con el empujón que el premio nobel de economía en 2002 le dio a su obra, el enfoque de la EC ganó mayor visibilidad en círculos académicos y políticos. Psicólogo de profesión, llama la atención cómo desde una disciplina "subalterna" en cuanto a la robustez de su estatuto científico amplifica la voz de la economía, así como su papel en el diseño de la política pública. Su principal aporte ha sido integrar los conocimientos del campo de la psicología en la economía para comprender la toma de decisiones individuales.

Un segundo empujón recibió la EC con el nobel de economía de 2017 del ahora sí economista Richard Thaler. Este, junto al abogado Cass Sunstein, escribió en 2008 un libro que, por su título, bien podría ocupar un lugar destacado entre los libros de autoayuda: *Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*.

En síntesis, la EC niega el presupuesto de la racionalidad del agente e identifica sesgos cognitivos que afectan el proceso decisional. Para comprender estos sesgos y operar sobre ellos se aproxima a la psicología (sobre todo en su versión skinneriana, es decir, experimental y conductista) para encauzar una racionalidad que aparece sesgada. Ahora bien, es en el cruce de la EC con la política pública que llegamos así al paternalismo libertario (PL de aquí en adelante), expresión con la que Thaler y Sunstein proponen una concepción conciliadora de la intervención estatal y la libertad individual. Obviamente los autores advierten la aparente contradicción entre los términos y se detienen a explicar su sentido. Somos libertarios, dirán, porque acompañamos la máxima de Milton Friedman: queremos que la gente sea libre de elegir. Somos paternalistas, continuarán diciendo, porque "pensamos que es legítimo que los arquitectos de las decisiones traten de influir en la conducta de la gente para hacer su vida más larga, más sana y mejor" (2008: 13). Digamos que el PL promete conjurar los temores liberales frente al poder omnipresente del Estado que atrapa y sofoca las aspiraciones individuales. Sin embargo, al mismo tiempo promete conjurar temores profundamente conservadores orientando esa libertad individual de forma de propender al interés general y mejorar la eficiencia de la política pública.

De este modo, con el PL la EC aterriza en el espacio ideacional de la política pública, pues con base en los resultados de sus investigaciones experimentales, se diseña la intervención, considerada un paso más de la metodología de la EC (Borbón *et al*, 2019). Reconociendo que muchas decisiones individuales son irracionales, el PL derivado de la EC, se propone permear a la política pública construyendo entornos de decisiones que mediante *nudges* (al español se traduce como "empujoncito" o suave empujón) orienten a las personas a tomar mejores decisiones para sí mismas y para el colectivo. Un empujoncito es "cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos ( ) Los *nudges* no son órdenes. Colocar la fruta de forma bien visible es un *nudge*. Prohibir la comida basura no lo es" (Thaler y Sunstein, 2008:13). A primera vista podríamos pensar que estamos frente a la conocida idea de incentivos, ahora nombrados como *nudges* o "empujoncitos", e interpretar, por lo tanto, que ambos términos pueden entenderse como sinónimos. Un *nudge* se comporta, efectivamente, como un incentivo. Sin embargo, para Thaler y Sunstein (2008), los incentivos solo cuentan como empujoncitos, y se consideran PL, si los costes son bajos. En ese sentido, los incentivos materiales y económicos no son empujoncitos. Un empujoncito es un incentivo simbólico para orientar la decisión individual sin necesidad de ser advertido por parte del individuo –aunque a veces esto es necesario para que sea efectivo– y debe reunir dos condiciones: un bajo costo y una intención performativa manifiesta. Ambos –nudges e incentivos– comparten la intención performativa, pero el incentivo, a diferencia del empujoncito, debe ser claramente advertido por el individuo y, en general, transporta un beneficio económico o material ya sea inmediato o diferido para un futuro cercano. Thaler y Sunstein (2008) entienden que la política pública debe desplegar adecuadamente tanto incentivos como empujoncitos.

Un empujoncito, en tanto se comporta como un incentivo simbólico, es algo más que la simple transmisión de información para subsidiar la toma de decisiones; es una forma particular de presentar la información que de manera explícita intenta neutralizar los efectos de los llamados sesgos cognitivos que alteran la racionalidad de la decisión. Sin la mediación del empujoncito la decisión queda atravesada por los sesgos cognitivos y, de acuerdo a esta perspectiva, no resultará la más ajustada a los intereses de los individuos.

Los promotores de la EC defienden al PL como una "nueva vía" –una ¿tercera vía?– que puede resultar aceptable para el pensamiento conservador, pero también el liberal, tanto para la derecha como para la izquierda del espectro político. Argumentan que unos y otros pueden hacer suyas estas políticas por una razón crucial: muchas de ellas son poco o nada costosas y no suponen ninguna carga para los contribuyentes, el "gobierno será más pequeño y más modesto" (Thaler y Sunstein, 2008: 21-22).

Con la EC y el PL se construye una mirada que llama la atención sobre el comportamiento de los ciudadanos –en tanto agentes individuales– para examinar los procesos y resultados de la política pública bajo el supuesto de que las reacciones individuales ante una intervención cualquiera pueden no ser las esperadas ni las deseadas, y que ello puede obstaculizar, ralentizar o distorsionar los objetivos de una política determinada. Obsérvese que los comportamientos individuales (no así los problemas, o las necesidades, o los derechos, por mencionar otros criterios) son el analizador fundamental del ciclo de la política pública. Pero no solo el comportamiento es el analizador fundamental, sino que su conducción suavemente orientada es el propósito de la política pública orientada por empujoncitos. En otros términos, la EC examina cómo los comportamientos

individuales contribuyen a producir/mantener/obstruir/resolver los problemas que son objeto de atención de la política pública, y cómo idear la política pública para operar sobre estos comportamientos mediante una arquitectura de empujoncitos.

Probablemente, por la centralidad de los comportamientos individuales es que Güemes (2017) propone estudiar el empujoncito como una tecnología política, tal como la conciben Rose y Miller, es decir, como un conjunto de mecanismos y herramientas que buscan perfilar, normalizar y dirigir las conductas, pensamientos y aspiraciones individuales en función de objetivos deseables, al tiempo que también permiten operacionalizar las metas de la política pública. En su artículo Güemes (2017:53) establece una tipología de los empujoncitos según su propósito particular: "Cambiar el enmarcado o moldes mentales, apelar a las normas o valores comunitarios o rediseñar la estructura física y actuar sobre los esquemas automáticos de acción". Veamos un ejemplo extraído del texto de Güemes (2017:53-54): "En Etiopía, las personas desaventajadas suelen sentir una capacidad de agencia baja, no tienen sueños ni imaginación y eso les dificulta salir de su propia situación. En vista a ello, en 2010 un grupo de investigadores desarrolló un experimento en donde proyectó una serie de videos inspiracionales en donde oriundos de la propia villa demostraban haber salido de una situación similar. A los seis meses se comprobó que, quienes habían visto el video habían ahorrado más y habían invertido más recursos en la educación de sus hijos (World Bank, 2015: 65)". Sigamos con otro ejemplo: "En su excelente libro sobre la honestidad, Dan Ariely explica que si las personas que manejan dinero de otros hacen un juramento diario, posiblemente de orden moral o religioso, respecto a la importancia de no robar, es muy posible que su comportamiento sea muy diferente que si este pensamiento de orden ético no está fresco y reciente en su mente" (Díaz y del Valle, 2016: 7)

Pero además el enfoque pretende servir para predecir comportamientos futuros y, desde ese punto de vista, con la introducción de empujoncitos no se persigue como finalidad única ni tampoco principal la promoción de una lógica punitiva disciplinar, sino que, en primer lugar, se trata de ofrecer "productos de predicción" que contribuyen con la finalidad de formular predicciones sobre los comportamientos humanos futuros (Zuboff, 2020). La idea central que está por detrás de estos productos de predicción es muy vieja y simple: cuanto más conocemos sobre el otro, será más fácil controlarlo. El conocimiento basado en comportamientos da lugar a los "productos de predicción", que son una posibilidad y también una necesidad del capitalismo de la vigilancia, del cual Zuboff (2020) expone su lógica económica y dedica su examen sobre todo en su relación con el consumo. Pero también estos productos de predicción que resultan del análisis de datos a través de las nuevas tecnologías de la información y, sobre todo, de su interpretación a partir de enfoques y abordajes específicos como la EC se pueden encontrar en las fórmulas más recientes del llamado estado de bienestar digital[3].

3. Expansión de la economía comportamental: el papel de los centros académicos y los laboratorios de políticas públicas

De la institucionalización de la investigación sobre el comportamiento y su aplicación en las políticas públicas han participado universidades, *think tanks*, organismos multilaterales y Gobiernos nacionales. Inicialmente promovida desde el hemisferio norte de habla inglesa, la propuesta de mejorar los resultados de la política pública mediante empujoncitos se expandió rápidamente en varios países de Europa y América Latina que vieron florecer laboratorios de políticas públicas en centros especializados y académicos. De acuerdo al trabajo de Whitehead y su equipo (2014) tomado por Güemes (2017), esta herramienta se ha vuelto tan popular que identifica 51 países donde el Gobierno ha llevado adelante iniciativas políticas introduciendo empujoncitos y 132 países donde se están aplicando, aunque no sean coordinadas por los Gobiernos centrales, luego representa al 60% de los países a nivel mundial. Igualmente, la OCDE registra que, a pesar de la difusión generalizada de la EC, "son los países de habla inglesa los que reportan en mayor proporción la utilización de sus herramientas e ideas" (Borbón, 2019)

Como fuera dicho, la EC se basa principalmente en técnicas experimentales, muchas de ellas de laboratorio, con el objetivo de explicar fenómenos sociales e identificar sus posibles aplicaciones al someter sus hipótesis a pruebas experimentales con individuos y grupos: "Utiliza la experimentación psicológica, principalmente en laboratorios universitarios utilizando población estudiantil como objeto de estudio, para desarrollar teorías sobre la toma de decisiones humanas y ha identificado una variedad de sesgos como resultado de la forma en que las personas piensan y sienten" (Borbón *et al.*, 2019: s/n). Güemes (2017) señala que en América Latina aún no se conocen unidades como las de Estados Unidos o Inglaterra, sino más bien se ha experimentado bajo el formato de laboratorios.

[3] Recientemente se empezó a hablar de "estados de bienestar digital" para dar cuenta del aprovechamiento que hacen los sistemas de asistencia y protección social de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación crecientemente introducidas en estas políticas y velozmente expandidas, por efecto de la aceleración del cambio tecnológico y de agencias multilaterales y centros académicos ocupados en su promoción. Con la introducción de tecnología cada vez más sofisticada, los estados de bienestar digital han mejorado sus capacidades para vigilar, automatizar, predecir, identificar, detectar, singularizar y castigar (ONU, 2019).

Refiriéndose a la EC con su teoría del empujón, la BBC señala que "fue tanta la influencia de esta teoría que incluso el ex primer ministro de Reino Unido, David Cameron, creó una 'unidad del empujón' en 2010 con oficinas alrededor del mundo para encontrar formas innovadoras de cambiar el comportamiento público"[4].

También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha llamado la atención sobre la importancia de la EC en el diseño de la política pública. Conformó a su interior el Grupo de Economía del Comportamiento, y ofrece cursos y contenidos disponibles en el blog del Departamento de Investigación del BID. El banco promueve la adopción del enfoque de la EC en tanto "ideas que cuentan para las políticas públicas y el desarrollo en América Latina"[5]. Con motivo de la realización de una conferencia sobre el tema, el líder del Grupo de Economía del Comportamiento señaló que "aunque este enfoque a las políticas públicas comenzó en Estados Unidos y Gran Bretaña, en América Latina, el BID, como una de las instituciones que lidera la expansión de este enfoque en la región, está formando a través de diversas modalidades a varios países como Perú, Colombia, Chile, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago, en los últimos dos incluso a funcionarios de alto rango, para que sus gobiernos diseñen sus políticas de una manera más efectiva tomando en cuenta la forma en que las personas toman decisiones".[6] Y recomendó la adopción de este enfoque especialmente en América Latina por el bajo costo de las iniciativas de la EC[7].

En ese sentido, el Uruguay, aun siendo un pequeño país ubicado al sur del continente más desigual del planeta, participa de esta tendencia global creando sus laboratorios asociados a la formulación, revisión y evaluación de la política pública. Las experiencias de Inglaterra y Estados Unidos constituyen antecedentes importantes de institucionalización de este enfoque como el "oficial", integrado a sus procesos de diseño de la política pública.

En febrero de 2019 se oficializó el enlace entre la EC (indisociable del PL de Thaler y Sunstein, 2008) y nuestras políticas públicas con la creación del Laboratorio de Políticas Públicas en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República. La "semilla para la puesta en práctica y consolidación de una unidad de economía del comportamiento en Uruguay al estilo de las *Nudge Units* de países más avanzados ha sido sembrada"[8] con la creación del Laboratorio de Políticas Públicas, cuyo objetivo es conectar las necesidades de evaluación de los organismos del Estado con las capacidades generadas desde la EC.

Poco tiempo después de creado el Laboratorio y en su marco se creó la Red de Economía del Comportamiento, con el objetivo de fortalecer la perspectiva de la EC y su aporte al diseño y evaluación de las políticas públicas. De la primera convocatoria para recibir ideas de investigación, reproduzco algunas que nos aproximan al tipo de interrogante característico de este enfoque: ¿cómo mejorar el etiquetado de eficiencia energética para que sea más entendible e influya en las decisiones de los consumidores? ¿Qué políticas son más eficientes para reducir la informalidad en el consumo de energía eléctrica? ¿Qué estrategias desarrollar para disminuir el ausentismo de los pacientes a citas médicas programadas? ¿Cómo fomentar el consumo de alimentos saludables? ¿Cómo mejorar la movilidad urbana, en particular incentivando el uso de buses eléctricos? ¿Cómo incidiría la publicación del desempeño de las industrias de Montevideo en materia de efluentes industriales en el cumplimiento de los estándares de vertido? ¿Cómo mejorar el proceso de decisión sobre la prisión preventiva según los modelos de *machine learning*?[9]

También en 2019 la Facultad de Ciencias Sociales creó su laboratorio de experimentos reestructurando lo que fuera el viejo Banco de Datos y actual Unidad de Métodos y Acceso a Datos. En el laboratorio se desarrollan experimentos (ejercicios, encuestas, juegos, entrevistas e interacciones grupales) en los que los participantes (estudiantes de la facultad convocados periódicamente y de forma voluntaria) deben tomar decisiones con el fin de alcanzar una comprensión acabada sobre las preferencias y el comportamiento de los individuos[10]. Se trata de una iniciativa muy reciente que parece participar del entusiasmo que en círculos académicos y políticos está generando ese enfoque y sus promesas. Veremos en el siguiente apartado un conjunto diverso de críticas hacia la EC que incluye el alcance de los resultados obtenidos a través de sus métodos y experimentos de laboratorio, pese a lo cual no se ha visto alterado el proceso de expansión global de este enfoque.

4. Interrogantes y miradas críticas sobre el enfoque de la economía comportamental y el paternalismo libertario

En este punto expongo un conjunto de críticas que específicamente apuntan al enfoque de la EC y el PL. Si ampliamos el foco encontraremos relevantes y sustantivas críticas acerca del contexto de génesis en el que se encuadran determinadas formas de interpretar y responder a los problemas de la vida social. En ese sentido, este enfoque contribuye, por ejemplo, a la individualización de la responsabilidad de los problemas sociales,

4 Extraído de https://www.bbc.com/mundo/noticias-41551856

5 Extraído de https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/

6 Extraído de https://clad.org/2020/04/02/noticias/el-clad-realiza-conferencia-virtual-internacional-sobre-la-economia-del-comportamiento-y-las-politicas-publicas/

7 Extraído de https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/economia-del-comportamiento-para-mejores-politicas-publicas/

8 Extraído de https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2019/8/la-economia-del-comportamiento-y-su-aporte-a-las-politicas-publicas/

9 Ejemplos de proyectos presentados a la convocatoria que OPP realizara con motivo de inaugurar su Laboratorio de Políticas Públicas en febrero de 2019. Extraído de https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2019/8/la-economia-del-comportamiento-y-su-aporte-a-las-politicas-publicas/

10 Extraído de https://umad.cienciassociales.edu.uy/laboratorio-de-experimentos/

colocando a los comportamientos individuales en el centro de la política pública. Sin embargo, esta es una crítica genérica que puede recaer sobre cualquier fenómeno emergente del "nuevo espíritu del capitalismo" (Boltansky y Chiapello, 2002). Es por ello que, sin agotar el repertorio de críticas sobre este enfoque, me limito a las siguientes, que son centrales por ser básicas o, al revés, son básicas por la centralidad del blanco al que apuntan. En un primer apartado incorporo la revisión crítica del apelo a la "evidencia" en las ciencias sociales: la inmunidad al error de este enfoque, su desconocimiento del papel de la reflexividad y su efecto transformador de las prácticas sociales, su potencia neutralizadora (y deslegitimadora) de controversias y disputas sobre el conocimiento y la intervención en la vida social, la despolitización que supone la clausura del espacio de la evidencia a un asunto básicamente experto y tecnocrático y los límites de un conocimiento centrado en búsquedas "solucionistas". El segundo apartado está dedicado a recuperar las críticas sobre las pretensiones manipuladoras del enfoque, sobre todo en su despliegue bajo la forma del PL y su arquitectura de las decisiones en la política pública. Finalmente, expongo algunas observaciones sobre el o los métodos de la EC y el alcance de los resultados obtenidos de experimentos de laboratorio.

a) Los promotores de la EC y del PL afirman que la introducción de su enfoque permite que el ciclo de la política pública se sostenga en evidencias. Revisemos este punto con algunos ejemplos concretos. Empecemos por un asunto coyuntural: las controversias que rodearon a las recomendaciones sobre la pandemia de Covid 19 formuladas por la *nudge unit* asesora del Gobierno británico que "ha conseguido imponer la teoría de que los individuos demasiado constreñidos por medidas severas relajarían su disciplina en el momento en el que esta sería más necesaria al alcanzar el pico epidémico" (Laval y Dardot, 2020)[11]. Por lo tanto, ni el confinamiento generalizado fue sugerido, pero tampoco se promovió una política de *laissez-faire*. En su lugar se recomendó a los Gobiernos –en particular al británico– la adopción de una tercera vía: la del PL. La propuesta de Thaler y Sunstein (2008: 71) es muy simple, y se basa en el uso de las influencias sociales para incidir sobre los comportamientos. Si bien reconocen distintas categorías de influencias, una de ellas en particular se funda sobre la presión de los demás de forma tal que si "le preocupa lo que los demás piensen de usted (…) entonces podría imitarlos para evitar su ira o para congraciarse con ellos". De este modo, apelando a la influencia social, los arquitectos de las decisiones pueden orientar a las personas a "seguir al rebaño" (Thaler y Sunstein, 2008) emitiendo fuertes señales sobre el comportamiento apropiado. Esta estrategia fue adoptada por varios países, incluyendo a Uruguay, que hasta noviembre de 2020 había logrado controlar la expansión de contagios apelando a la "libertad responsable" y al control social mediante la influencia social antes que a las prohibiciones y sanciones. Con la explosión de contagios en el inicio de este 2021 resurgieron los reclamos de medidas más restrictivas con el argumento de que la "libertad responsable" no alcanza para asegurar los resultados de una política sociosanitaria. Aparece así un límite importante de la EC y su PL en su pretensión de orientar la política pública, al menos cuando los resultados de una política determinada dependen tan clara y directamente, como en este caso, de la adhesión inmediata del conjunto de los ciudadanos a un conjunto de comportamientos recomendados, y no solo de aquellos que hacen un uso responsable de su libertad.

Veamos otro ejemplo de resultados controversiales tomando el relato de los mismos Thaler y Sunstein (2008), en el que economistas conductuales debían resolver un problema persistente de una guardería que diariamente lidiaba con padres que llegaban tarde a recoger a sus hijos. Para resolver el problema se decidió instituir un sistema de multas. Sin embargo, el resultado fue el contrario al esperado, ya que aumentaron los retrasos de los padres en lugar de reducirlos. Los economistas explicaron este comportamiento señalando que los padres interpretaron la multa como un precio que pagaban por un servicio que los "autorizaba" a llegar tarde.

En la literatura que he revisado, estos malos resultados son interpretados como hallazgos de la experiencia que deben ser reintroducidos en el diseño de las intervenciones subsiguientes a fin de controlar estos efectos descubiertos. En ese sentido, pareciera que el enfoque permanece inmune al error[12] cuando retoma lo que "no salió bien" para presentarlo como un descubrimiento. También este es el caso de lo sucedido en California, cuando se introdujeron empujoncitos para disminuir el consumo de energía proporcionando información precisa a los hogares sobre la cantidad de energía consumida en relación al consumo medio. El resultado fue un aumento considerable porque los hogares que consumían menos de la media aumentaron su consumo, y solamente disminuyó en los hogares que más consumían. Efecto boomerang[13] fue la explicación para este caso; efecto desplazamiento[14] para el anterior.

---

[11] Extraído de https://blogs.mediapart.fr/les-invites-de-mediapart/blog/300320/la-dura-prueba-politica-de-la-pandemia

[12] En similar sentido, Mitjavila (1999: s/d) afirma que el enfoque de riesgo –otro abordaje específico que se sirve del tratamiento de datos y del uso de las nuevas tecnologías de la información– permanece inmune al fracaso: "Na medida que ele opera através de enunciados sobre o futuro, qualquer medição –em termos de probabilidade e/ou improbabilidade– será fictícia e, por isso, sem compromisso (...) as intervenções técnicas baseadas em enunciados probabilísticos possuem uma forte protecção perante os eventuais acontecimentos que se afastem das predições, ja que com elas pode-se fundamentar o fracasso de uma explicação e/ou intervenção, não na certeza, mas na probabilidade, apenas, de acontecer o que fora anunciado: esse é o universo da incerteza, típico dos discursos e das práticas estruturadas em função do risco".

[13] "Este hallazgo se denomina 'efecto boomerang' y de él se desprende una importante advertencia: si se quiere orientar a las personas hacia una conducta socialmente deseable, en ningún caso hay que hacerles saber que se está comportando mejor que la norma social" (Thaler y Sunstein, 2008: 86).

[14] Este es otro hallazgo de la experiencia fallida: fue por el efecto de desplazamiento que la introducción de la multa anuló el incentivo de los padres de cumplir con sus obligaciones de recoger a sus hijos a tiempo.

¿Dónde queda, entonces, aquello de las políticas basadas en evidencias? ¿Qué evidencias, de qué fenómenos o comportamientos? ¿Cómo se construye esa evidencia? ¿Es posible y socialmente deseable asentar las políticas públicas considerando el tipo de evidencia producido desde la EC? Y sumo tres cuestiones de fondo sobre la idea de basar las políticas públicas en evidencias. La primera cuestión es preguntarnos sobre la aceptabilidad de la idea de evidencia en las ciencias sociales aun cuando dentro de las ciencias de la naturaleza encontramos tantas disputas como evidencias. Recordemos que, según el diccionario de la Real Academia Española, estamos frente a una evidencia cuando tenemos una "certeza clara y manifiesta de la que no se puede dudar". Y justamente una de las "promesas incumplidas" de la modernidad deviene del carácter complejo del conocimiento por el cual sus afirmaciones son provisorias, están sujetas al escrutinio público y son revisables a la luz de nuevos conocimientos. Por ello, los procesos de destradicionalización que acompañaron el ingreso a la modernidad no resultaron en el logro de un conocimiento racional certero: "La duda, un rasgo que impregna la razón crítica moderna, penetra en la vida de cada día y en la conciencia filosófica y constituye un aspecto existencial del mundo social contemporáneo. La modernidad institucionaliza el principio de la duda radical y recalca que todo conocimiento adopta la forma de hipótesis, de afirmaciones que pueden ser bien ciertas, pero que en principio son siempre susceptibles de revisión y pueden ser abandonadas en algún momento" (Giddens, 1997: 11)

Ofrecer evidencias para sostener el diseño de la política pública es un argumento fuerte que está contribuyendo a la expansión de la EC, aunque acabamos de revisar apenas algunos ensayos que incluyen resultados no solo contradictorios, sino que agravaron los problemas que pretendieron resolver. Sin embargo, la carga simbólica de la idea de "evidencia" parece pretender laudar las eventuales disputas y controversias sobre el objeto, el alcance y la orientación de la política pública. Al presentar como evidente una afirmación controversial se evade el debate académico y político sobre asuntos que son de interés social y político y no solo experto. Frente a esta "evidencia", persiste la pregunta sobre la insistencia en incorporar un enfoque tan limitado, asunto sobre el que vuelvo en las reflexiones finales.

Y esto nos lleva a la segunda cuestión: ¿cuál es el papel de lo político cuando la política debe basarse en evidencias producidas en el campo académico? Hipotéticamente podría afirmarse que el papel de lo político es decidir sobre la necesidad de la política mientras que a la academia se le reserva el papel de construir y suministrar la evidencia. Poder político, poder experto: tema clásico en el análisis de la burocracia estatal. En este sentido, Güemes (2017: 61) señala que uno de los reproches al enfoque es su carácter elitista y tecnocrático, en la medida en que *presupone* que los arquitectos de las decisiones son capaces de conocer los intereses y preferencias de las personas mejor que ellas mismas, que siempre tienen al bienestar social como centro, y que son impermeables a presiones políticas o de otro orden. En similar sentido se pronuncia Morozov (2016) cuando afirma que el diseño de una arquitectura de las decisiones mediante "empujones" presupone un previo consenso social sobre los fines y los medios que no existe y, de este modo, se evade un debate público genuino.

Una tercera interrogante es acerca del tipo de conocimiento que se construye desde el abordaje de la EC. En principio, la EC "tiene el potencial de otorgar soluciones prácticas a los problemas de la sociedad" (Díaz y del Valle, 2016: 8). Por lo tanto, las preguntas que se hacen los economistas comportamentales deben formularse de forma tal de conducir a la resolución de un determinado problema: "¿Ahorraría más si 10% de su sueldo fuera depositado automáticamente en otra cuenta a su nombre? ¿Se sentiría más obligado a pagar sus impuestos si supiera que todos los vecinos de su cuadra los pagaron? ¿Y usaría el secador de manos en lugar de una toalla de papel en un baño público si un cartel le recordara el impacto medioambiental de talar árboles?" (Scartascini, 2016: s/n). Estos son ejemplos del tipo de problema y preguntas propias de este enfoque. Queda de manifiesto la preocupación por los comportamientos (y los estilos de vida) como problema y como solución. Como problema, porque pareciera que el éxito o fracaso de la política pública encontraría allí –es decir, en las conductas individuales– una clave que los explica. Como solución porque con la introducción de empujoncitos se persigue el objetivo de alterar el comportamiento (decisión) individual. Entonces, ¿qué tipo de conocimiento produce un enfoque como el de la EC, cuyo propósito es contribuir a mejorar los resultados de la política pública al actuar sobre los comportamientos e influir en las decisiones de los individuos, no para obligarlos a adoptar cierto rumbo, claro está, sino para ofrecer una brújula que oriente su libre elección? Pareciera tratarse de un tipo de conocimiento que, parafraseando a Morozov (2015) con su "solucionismo tecnológico", puede caracterizarse como "solucionista" al "reformular todas las situaciones sociales complejas como problemas con definición clara y soluciones definitivas y computables, o como procesos transparentes y obvios a primera vista que pueden optimizarse sin mayor esfuerzo, apenas contando con los algoritmos correctos" (Morozov, 2015: 24). Tomemos un ejemplo: el BID ha desarrollado un amplio conocimiento en materia tributaria que entiende es clave en América Latina, dado que alrededor de la mitad de la población no paga impuestos. La primera pregunta que la mente imagina es ¿por qué prácticamente la mitad de los latinoamericanos no pagamos impuestos? Y otras muchas preguntas se pueden ensayar como respuestas hipotéticas: ¿la pobreza y la desigualdad tienen algún papel explicativo de este fenómeno? ¿será que la carga tributaria es alta en relación al ingreso medio de los hogares? ¿será por problemas de adhesión cultural de los ciudadanos hacia este tipo de instrumentos? ¿será por el triunfo del individualismo o por efecto de las críticas demoledoras de los servicios públicos? Pero nada de esto se pregunta la EC: "En un estudio en Argentina, innovamos en los métodos

de comunicación con el contribuyente al incluir mensajes basados en economía del comportamiento (…) Los contribuyentes fueron incentivados con uno de tres mensajes diferentes: el primero explicaba las penalidades asociadas con la falta de pago; el segundo, las obras públicas financiadas por los impuestos, y el tercero, la obligación moral de pagarlos. El mensaje más efectivo fue el primero: logró un aumento del 9% en el pago"[15]. Estamos frente a un abordaje que adolece de un gran sesgo cognitivo: el sesgo solucionista a partir del cual la EC da por sentado el problema que intenta resolver en lugar de investigarlo y por ello "llega a la respuesta antes de haber formulado las preguntas en toda su amplitud" (Dobbins Apud Morozov, 2015: 24).

La creciente aceptación en medios académicos y burocráticos de este tipo de aproximación cognitiva a la realidad es un reflejo del contexto intelectual de las últimas décadas, en el que la filosofía ha sido derrotada por la psicología –con excepción de los abordajes psicoanalíticos, cuya promesa es problematizar antes que solucionar–, las neurociencias y la economía (sobre todo la de la acción racional y sus combinaciones, así como la economía comportamental) (Morozov, 2015)

En similar sentido, Puga (2016) comparte el trabajo de Selinger y Whyte (2012), y afirma que los empujoncitos podrían presentar limitaciones para resolver problemas complejos de política reservando su eventual utilidad solamente cuando estamos frente a sistemas físicos simples: "Sin embargo, presentan problemas para integrarse a sistemas sociotécnicos, que son mucho menos predecibles y que incluyen elementos como la cultura organizacional y las capacidades institucionales" (Puga, 2016: s/n). Complementa esta crítica con otros autores –Frank Mols, Alexander Haslam, Jetten y Jolanda Steffens (2015)–, que atribuyen la poca utilidad de los empujoncitos en algunos contextos debido a que no buscan persuadir aportando información sobre la que se puede reflexionar e internalizar, sino "influir en el comportamiento evitando la reflexión". Puesto que no se internalizan nuevas normas, los hábitos no deseados pueden volver a aparecer. Las intervenciones podrían entonces resultar poco eficaces en el largo plazo, y elevar sus costos si hay que reinventar las intervenciones constantemente para volver a influir en las decisiones (Puga, 2016). Desde ese punto de vista, la introducción de empujoncitos difícilmente alcance para modificar un comportamiento, sino que apenas logrará orientarlo provisoriamente. Los arquitectos de las decisiones no pueden abstraerse de los efectos de la reflexividad de la vida social, atributo por el cual el conocimiento sobre las acciones humanas reingresa en el universo de estas acciones reconstruyéndose y reconstruyéndolas como parte de un *mismo proceso* (Giddens, 1994).

Puga (2016) plantea la crítica que Le Grand y New introducen advirtiendo que con el PL no se enfrenta el problema de fondo; es decir, no se trata de mejorar la calidad de las decisiones, sino de manipularlas. Quizás por ello (además de su pobre rendimiento en sistemas y problemas sociales complejos) los objetos en los que repara son aquellos que generan la ilusión de control por parte de los individuos: el cuidado de nuestro cuerpo, la higiene de los alimentos, la dieta adecuada, el ahorro previsional, o el pago de impuestos. Y los objetos que comúnmente creemos poder controlar individualmente son aquellos asociados a nuestro estilo de vida.

b) Sobre el PL con su arquitectura de decisiones mediante la introducción de empujoncitos se ha dicho que no es más que un conjunto de técnicas manipulatorias que no se alejan demasiado del *marketing*. Efectivamente, la Guía de Economía del Comportamiento publicada por el Instituto Mexicano de EC explica que sus métodos no son nuevos, sino que se fundan en la ciencia experimental y "otras técnicas que no se habían usado en economía, pero que eran muy comunes en la psicología o en la mercadotecnia" (Díaz y del Valle, 2016:7).

Thaler y Sunstein enfrentan la crítica de la manipulación social argumentando que solemos ser arquitectos de las decisiones de hecho y sin consciencia de ello cuando, por ejemplo, un médico brinda a sus pacientes las diversas opciones de tratamiento, o un padre le presenta a su hijo las alternativas educativas disponibles. La figura del arquitecto de las decisiones es difusa en el planteo de los autores, pues refiere a cualquier individuo que "tiene la responsabilidad de organizar el contexto en el que tomamos decisiones" (2008: 11). Dirán que el PL se propone orientar el proceso de toma de decisiones, y ello con el mismo argumento esgrimido para fundamentar la constitución de la EC como una rama de la economía: la irracionalidad de las decisiones y la influencia de sesgos cognitivos que no eran reconocidos por la teoría económica clásica. Llevado al campo de la política pública, el argumento es que todo diseño incide en las decisiones del individuo aun sin proponérselo. El PL plantea la necesidad de aprovechar las oportunidades para que en el diseño de la política pública se construya de forma explícita, intencionada y orientada una arquitectura de incentivos para incidir sobre los comportamientos.

Cuestiones éticas asociadas a la eventual manipulación que supone la tarea de los arquitectos de las decisiones son planteadas desde "adentro" de la EC: "¿es realmente ético cambiar el comportamiento de una persona o influir en su toma de decisiones potencialmente sin su conocimiento? (…) E incluso si estamos facilitando "mejores" tomas de decisiones en nombre del usuario, ¿quién ha definido lo que "mejor" significa en realidad?" (Díaz y del Valle, 2016: 35). Frente a estas inquietudes, los partidarios de la EC se tranquilizan argumentando que la elección no es si influenciar o no a la gente, sino que "nos enfrentamos a una elección entre influenciar a la gente de maneras que no comprendemos o estar más informado y reflexivo acerca de la forma en que nuestros diseños influyen en el comportamiento" (Díaz y del Valle, 2016: 36), reiterando en

[15] Extraido de https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/economia-del-comportamiento-para-mejores-politicas-publicas/

otros términos, la respuesta que Thaler y Sunstein ofrecen ante esta crítica: incidimos sobre los otros aún sin pretenderlo, entonces, ¿por qué no hacerlo de forma de explícita?

c) Otro cuerpo de trabajos críticos se detiene en las cuestiones de método y del alcance de los resultados de experimentos de laboratorio. Puga (2016) retoma las críticas de Kosters y Van Der Heijden cuando observan que las propuestas de la EC nacieron de observaciones empíricas en laboratorios para alcanzar rápidamente un estatus normativo, pese a las limitaciones que se siguen respecto a la validez de los resultados obtenidos en estas condiciones de experimentación aislada. En similar sentido, este enfoque alimentado por experiencias de laboratorio que suelen convocar, como vimos, a la participación voluntaria de estudiantes universitarios, no asegura condiciones que permitan comprender cómo el comportamiento es afectado por la experiencia de la desigualdad social, por ejemplo, haciendo tabla rasa de las diferencias entre las personas y sus lugares sociales. Se podrá argumentar que con esta crítica se le está pidiendo a la EC que nos ofrezca lo que no puede dar, pues su pretensión se limita a examinar la influencia de los llamados sesgos cognitivos. El asunto es que estos sesgos cognitivos no son asociales, es decir, no son un atributo natural del individuo como el color de los ojos y, por lo tanto, no se configuran ni experimentan del mismo modo para todos: "Los pobres quedarán más o menos excluidos de la posibilidad de realizar elecciones de estilo de vida (…) De hecho, las divisiones de clase y otras áreas fundamentales de desigualdad, como las relacionadas con el género o la etnicidad, pueden *definirse* en parte en función de la diferente posibilidad de acceder a las formas de realización del yo (...)" (Giddens, 1997: 14-15).

En síntesis, el blanco de estas críticas está relacionado con la medida en que estas prácticas de política pública basadas en la introducción de empujoncitos son universales, es decir, son exportables a otros contextos sociodemográficos y socioeconómicos, cuestión que desaparece del examen ante la franca y acrítica expansión global de la EC.

5. Conclusiones

"A los economistas les encantan las teorías sencillas –algunos dirían simplistas– y les gusta representarlas gráficamente" (Banerjee y Duflo, 2015: 228)

Calvin y Hobbes. Tiras dominicales, Bill Watterson.

Analizar el enfoque de la EC como uno de los saberes o abordajes específicos fuertemente apoyado en el uso de nuevas tecnologías y en el tratamiento de datos personales y sensibles que informan sobres las preferencias individuales fue el punto de partida de este escrito. En la medida en que esta reflexión se inscribe en una de mayor aliento destinada a rastrear y examinar las transformaciones institucionales y tecnológicas de la protección social, sobre este peculiar punto concluyo que la relevancia del papel que este enfoque le atribuye a los comportamientos individuales tanto para explicar como para resolver los problemas de eficiencia y eficacia de la política pública está siendo sobrestimada. Estamos, una vez más, ante enfoques que reducen las estructuras sociales a emanaciones de la subjetividad individual (Callinicos, 1999). Como vimos, las conductas y los estilos de vida individual son interpretados como el "problema", pero también como la "solución", pues los empujoncitos pretenden alterar el comportamiento (decisión) individual. También vimos que las experiencias ensayadas en los laboratorios de la EC se limitan a examinar conductas y estilos de vida descontextualizados en tiempo y espacio (social y geográfico), reservando grandes dudas sobre su relativa correspondencia con el movimiento real de la vida social.

Por la pobreza de su alcance, el enfoque de la EC y la estrategia del PL invitan a permanecer dentro de los límites de las formas individualizadas de protección social. Por individualización de la protección social entiendo las propuestas de política pública social, donde las decisiones individuales sobre comportamientos y estilos de vida son centrales tanto para explicar el origen de los problemas como para idear la solución a través del cambio conductual. Como fuera dicho, se trata de incidir sobre los comportamientos como problema

y como solución: los problemas se explican como producto de malas decisiones, y la solución se restringe al cambio del comportamiento y también a su predicción. Para ello se aprovecha del tratamiento de datos personales, algunos de los cuales están en bases de datos de organismos del Estado, y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que son un soporte para el registro, almacenamiento y tratamiento de estos datos que permiten contornear formas de protección social individualizada. Es el caso de las transferencias de renta condicionadas y otros programas similares donde cada tarjeta destinada, por ejemplo, a la compra de alimentos es también un instrumento que permite la trazabilidad de los consumos y la customización de los mensajes. De este modo, contamos con sistemas que pueden emitir mensajes generales informando sobre pautas de alimentación saludables, por ejemplo, pero también mensajes personalizados sobre los consumos realizados y propuestas sobre cambios en las pautas de alimentación (empujoncitos) de un hogar determinado.

Los laboratorios de políticas públicas continúan proliferando a lo largo del continente, aun cuando los resultados positivos de la introducción de empujoncitos para mejorar la política pública no resultan "evidentes". Además de discutir la aceptabilidad de la idea de "evidencia" que este enfoque transporta para las ciencias sociales, vimos que desconoce los efectos de las desiguales condiciones de vida sobre la capacidad/posibilidad de decidir. Si consideramos que, por un lado, este enfoque no introduce los efectos de la reflexividad de la vida social sobre las prácticas orientadas por empujoncitos y, por otro lado, que estas limitaciones reducen las expectativas de "éxito" del enfoque a contextos sociales simples y aun así sin garantías de que, sin la mediación del empujoncito, se conserve el cambio comportamental en el mediano o largo plazo, entonces ¿sobre qué se apoya su expansión y creciente aceptación académica y política? En otras palabras ¿cuáles son las razones que llevan a los Gobiernos a "oficializar" este enfoque como un abordaje específico para la política pública?

Tentativamente respondería que la presentación del PL de la EC como un enfoque neutro políticamente, que solo persigue objetivos de eficiencia y eficacia de la política pública y que, por eso, no es de "derecha" o de "izquierda" y que es aceptado por "conservadores" y "liberales" de forma indistinta, se comporta como un potente "empujoncito" que contribuye a su expansión. Efectivamente, Gobiernos de distinto signo político-ideológico han adoptado este enfoque o están siendo seducidos para hacerlo porque, además y fundamentalmente, es barato. Algo similar ha ocurrido con las propuestas de reforma de la Administración pública promovidas en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) que pretende reinventar el Estado sobre principios y orientaciones que se presentan como neutras. En cualquier caso, si introducimos los contextos de génesis de estos enfoques, encontraremos aspectos de esos contextos que informan sobre la imposible neutralidad de las perspectivas de conocimiento que subsidian el diseño de la política pública. Además de la legitimidad derivable de su pretendida neutralidad, la EC dice tener el potencial de ofrecer soluciones prácticas a los problemas sociales. Ante la magnitud de los problemas de la pobreza, la desigualdad y el malestar en América Latina, una promesa de resolución de problemas para mejorar las decisiones sobre "salud, dinero y felicidad" –parafraseando a Thaler y Sunstein– se vuelve atractiva para sostener la legitimidad social y política de los Gobiernos. En ese sentido, lo que llamé de "sesgo solucionista" también favorece la aceptación de este enfoque sin demasiado interés por conocer cómo se define la agenda de problemas, cómo se construyen estos problemas y el alcance y los efectos (materiales y simbólicos, esperados y colaterales) de la política pública edificada sobre estas bases. El solucionismo es optimista, no "pone palos en la rueda" –como sí suele decirse respecto a las preguntas difíciles y las problematizaciones concienzudas de los fenómenos de la vida social–, y de él se hacen eco muchos expertos y algunos intelectuales atraídos por la promesa de "hacer del mundo un lugar mejor para vivir ( ) pero para ello no basta con reflexionar o especular perezosamente ( ) nuestro enfoque, paciente y basado en el avance paso a paso, no solamente es una vía útil para luchar contra la pobreza, sino también un camino para hacer del mundo un lugar más interesante" (Banerjee y Duflo, 2015: 35).

El interés de varios países latinoamericanos en este enfoque es reciente y en Uruguay, por ejemplo, se han dado pasos significativos para su institucionalización como discurso y práctica "oficial" en el campo de la política pública. De este modo, más allá de la coyuntura nacional o regional, nuestro país y otros en la región participan de tendencias generales de reforma del Estado y de la política pública presentes a escala global y, en principio, lo hacen como receptores de un enfoque cuyos contextos de génesis y de aplicación no resultan inocuos y, por ello, requieren ser problematizados teórica y políticamente.

6. Bibliografía

Banerjee, A. y E. Duflo (2015): *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global,* Madrid, Taurus.

Borbón, C., A. Muñoz y J. Laborín (2019): "Economía del Comportamiento: un campo fértil para la investigación de aplicaciones en política pública para México", *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Estudios Regionales,* 19 (53). https://doi.org/10.24836/es.v29i53.715

Boltansky, L. y E. Chiapello (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.

Callinicos, A. (1999): "La teoría social ante la prueba de la política: Pierre Bourdieu y Anthony Giddens", *New Left Review,* I/236, pp. 77-102.

Desrosières, A. (2011): "Las palabras y los números", *Apuntes de inestigación del CECYP,* 19, pp. 75-101.

Díaz, E y C. del Valle (Eds) (2016): *Guía de Economía del Comportamiento. Vol 1: políticas públicas.* Disponible en: https://www.bi.team/wp-content/uploads/2016/09/v9-imec-vol-1-1.pdf [Consulta: 20 de agosto de 2019]

Giddens, A. (1997): *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea,* Barcelona, Península.

Giddens, A., U. Beck y S. Lash (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno,* Madrid, Alianza.

Giddens, A. (1994): *Consecuencias de la Modernidad,* Madrid, Alianza.

Güemes, C. (2017): "¿*Nudge* en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 68, pp. 43-74.

Hayek, F. (2006): *Camino de servidumbre,* Madrid, Alianza.

Laval, C. y P. Dardot (2020): *La dura prueba política de la pandemia.* Disponible en: https://blogs.mediapart.fr/les-invites-de-mediapart/blog/300320/la-dura-prueba-politica-de-la-pandemia [Consulta: 18 de enero de 2021]

Mitjavila, M. (1999): *O risco e as estratégias de medicalização do espaço social: Medicina Familiar no Uruguai (1985-1994)*, Tesis doctoral inédita, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Morozov, E. (2015): *La locura del solucionismo tecnológico,* Madrid, Katz.

Organización de Naciones Unidas (2019): *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020.* Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=S [Consulta: 2 de agosto de 2020]

Puga, J. (2016): *Nudge: conceptos básicos, crítica y evidencia empírica.* Disponible en: http://administracionpublica.cide.edu/nudge-conceptos-basicos-critica-y-evidencia-empirica/ [Consulta: 8 de octubre de 2020]

Thaler, R. y C. Sunstein (2008): *Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad,* Madrid, Taurus.

Scartascini, C. (2016): *Economía del comportamiento para mejores políticas públicas.* Disponible en: https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/economia-del-omportamiento-para-mejores-politicas-publicas/ [Consulta: 7 de abril de 2020]

Zuboff, S. (2020): *Capitalismo de vigilancia.* Disponible en: https://www.project-syndicate.org/onpoint/surveillance-capitalism-exploiting-behavioral-data-by-shoshana-zuboff-2020-01/spanish?barrier=accesspaylog [Consulta: 6 de diciembre de 2020]

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.72941

EDICIONES COMPLUTENSE

El liberalismo como reacción conservadora a la democracia republicana: El caso del diseño institucional neoliberal chileno

Francisco Báez Urbina[1] y Beatriz Silva Pinochet[2]

Recibido: 12-12-2020 // Aceptado: 03-03-2022

Resumen. El presente texto sostiene que, como un cuerpo normativo y económico-político aparentemente progresista, el liberalismo ha jugado un rol históricamente reactivo o reaccionario al oponerse de manera permanente a los diseños institucionales promovidos por los movimientos democratizadores de carácter republicano o igualitario. Al descansar sobre las diferencias entre el pensamiento republicano-democrático y el pensamiento liberal, el artículo resalta la importancia de rescatar elementos histórico-políticos republicanos de origen clásico, los cuales han sido permanentemente opacados y subsumidos por la retórica liberal hegemónica, y cuyo más claro ejemplo lo podemos encontrar en el diseño institucional neoliberal actual. Para exponer el argumento planteado, revisamos el debate liberalismo, neorrepublicanismo, republicanismo democrático y sus respectivas concepciones sobre la libertad, para después intentar asociar –desde el punto de vista del republicanismo democrático– el pensamiento conservador y oligárquico con el diseño institucional liberal; y, sobre todo, con su versión contemporánea: el neoliberalismo. Finalmente, a partir del ejemplo chileno, damos cuenta de cómo estas dos tradiciones se hacen evidentes en los preceptos jurídicos y normativos que articulan las constituciones chilenas de los años 1925 y 1980.
Palabras clave: Diseño institucional; republicanismo-democrático; liberalismo; Chile; Constitución; democracia.

[en] Liberalism as a conservative reaction to republican democracy: The case of Chilean neoliberal institutional design

Abstract. Liberalism is generally portrayed as a progressist political thought. Nevertheless, as we propose here, liberalism has actually performed a reactive and reactionary role in history, by permanently opposing the institutional designs promoted by either republican or egalitarian democratizing mobilizations. In order to expose this argument, we present the differences between republican, republican-democratic and liberal thought and try to recover the meaning of classical and historical notion of republicanism. Republicanism itself has been overshadow and subsumed by contemporary hegemonic liberal rhetoric and its institutional design, being neoliberalism the clearest example of this fact. In this line, we also try to understand the relation between conservative and oligarchic thought with liberal (and neoliberal) institutional design, to finally present the case of Chilean Constitutions of 1925 and 1980 as opposed juridical expressions of these different normative and philosophical positions over the meaning of freedom.
Keywords: Institutional design; republicanism; liberalism; collective action; conservatism; democracy.

Sumario. 1. Introducción. 2. El liberalismo político como operación conservadora de diseño institucional. 3. Neoconservadurismo y diseño institucional: el neoliberalismo chileno. 4. A modo de conclusiones: el republicanismo democrático y su vigencia para el diseño institucional igualitarista. 5. Bibliografía.

Como citar: Báez Urbina, F. y Silva Pinochet, B. (2022). El liberalismo como reacción conservadora a la democracia republicana: El caso del diseño institucional neoliberal chileno. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 72941. https://dx.doi.org/10.5209/poso.72941

1. Introducción

La desdemocracia (Wendy Brown), es decir, el desmantelamiento del *homo politicus*, de los horizontes políticos del común, y su reemplazo por la hegemonía del *homo economicus* y la tecnificación del mundo profundizada por el neoliberalismo, ha supuesto la elaboración e instalación de un discurso articulado en torno

[1] Universidad de Playa Ancha, (Chile)
E-mail: francisco.baez@upla.cl
[2] Universidad Católica del Maule (Chile).
E-mail: bsilva@ucm.cl

a las bondades del *laissez faire* y de un diseño institucional promotor de los monopolios y la intervención estatal promercado. La intensificación de la explotación, entendida, según desarrollaremos más adelante, como ausencia de propiedad, y profundizada tanto por el fin del pacto social de postguerra[3] como por la apropiación creciente de los comunes y del producto del trabajo colectivo, ha traído como consecuencia el incremento de la posición de poder de los sectores de mayores recursos (1% de la población global), lo que debilita y coopta la institucionalidad democrática. Este hecho va, a todas luces, en contra de la comprensión de la democracia, ya sea como "gobierno de la mayoría", o –a la manera clásica– como gobierno del *demos* (pobres libres) (de Ste. Croix, 1988; Domènech, 2003; Mossé, 1970). No obstante, el neoliberalismo, en estrecho vínculo con un diseño institucional formalmente democrático, ha logrado reinstalar y hacer triunfar –al menos durante las últimas décadas, y bajo lo que Hirschman denomina la retórica reaccionaria de la libertad– la idea de libertad como no interferencia, cuestión que se ha concebido como la única forma democrática posible.

En efecto, como el liberalismo defiende fuertemente la ausencia de una institucionalidad que logre deliberadamente reducir las desigualdades o que consiga propiciar la acción del Estado en defensa de los derechos de los más desprotegidos, reconocemos en él su vínculo histórico con formas institucionales elitistas y oligárquicas que logran evitar la participación y ampliación de derechos al *demos* bajo la ya clásica concepción de libertad como no interferencia. Se profundiza, así, con ello, y aún bajo un aparente discurso democrático, el vínculo entre riqueza e incidencia político-institucional (Dunbrow, 2014; OEA, 2015; PNUD, 2017).

En esta dirección, el presente artículo se sostiene sobre una línea argumental basada en tres proposiciones trabajadas consecutiva pero integradamente: 1) la hipótesis de que en la evolución moderna de los diseños políticos e institucionales, el liberalismo ha cumplido históricamente (no normativamente) una función conservadora y reactiva frente a los movimientos democratizadores de corte igualitarista; 2) la hipótesis de que el republicanismo oligárquico es compatible con el liberalismo político, en el sentido de que ambos buscan excluir a una parte importante de la población de las decisiones, cuestión que, en última instancia, se adecuaría elegantemente al diseño institucional económico liberal; y 3) que el llamado diseño institucional neoliberal, extensión del paradigma liberal conservador, representaría un modelo desdemocratizador y oligarquizante de sociedad (incluso, plutocratizante), lo que podemos observar especialmente para el caso chileno.

En efecto, la historia del liberalismo como cultura política no es la historia de las conquistas o de los desarrollos civilizatorios de la burguesía europea frente a los poderes tardomedievales nobles o eclesiales reaccionarios, o la de las concesiones humanistas y democráticas benevolentes a los desposeídos de la tierra y a los perdedores del desarrollo económico o tecnológico de parte del poder oligárquico. Más bien es la historia de (1) las reacciones conservadoras a las movilizaciones o revoluciones populares contra los poderes establecidos (el rentismo, o los controladores de la tierra, de la industria del dinero o del producto del trabajo humano), o (2) el conjunto de las concesiones ex post –o reactivas– hechas por las élites del periodo frente a hechos políticos populares o revolucionarios en desarrollo. En este sentido, es precisamente este argumento el que –de manera contraintuitiva, y de acuerdo a lo que plantea el republicanismo democrático o plebeyo– fundamenta el presente relato acerca de cómo se ha desarrollado la operación conservadora del (neo) liberalismo en el diseño institucional contemporáneo, y especialmente en Chile.

El texto se inscribe en la corriente del republicanismo democrático plebeyo, el cual, bajo la concepción de libertad republicana, propone la profundización de la participación política y económica universal o no elitaria. En ese sentido, si bien el republicanismo como corriente filosófico política ha tenido un importante renacimiento en estos últimos años, esta es diversa, heterogénea, y solo alguna de sus versiones sintoniza con el enfoque democrático material e incondicional que acá se plantea. Para desarrollar el argumento, nos enfocaremos, particularmente, en la escuela catalana contemporánea liderada en su momento por el filósofo político –fallecido en 2017– Antoni Domènech, escuela nucleada en torno al equipo editorial y de redacción de la revista barcelonesa *Sin Permiso*. El trabajo de Domènech, y todo el núcleo ligado a la revista, ha consistido fundamentalmente en el intento de enlazar –histórica, política y filosóficamente– la idea de fraternidad (abandonada por las corrientes socialistas del siglo XX) con la tradición política republicana democrática plebeya desde sus orígenes mismos en el Mediterráneo clásico (Grecia y Roma). Pero, ¿en qué ha consistido este reverdecer del republicanismo?

El renacer del republicanismo: revisiones y una lectura del presente

El republicanismo es una corriente filosófico política que ha venido siendo recuperada durante las últimas décadas, instalando una línea de análisis que reposiciona la idea de libertad extendida por el liberalismo desde el clásico texto de Benjamin Constant en adelante, y nominada como tal (como liberal) recién por las Cortes de Cádiz en 1812 (Domènech, 2003). El republicanismo da cuenta de la importancia de la concepción de libertad republicana tanto a nivel normativo como histórico, cuestionando el rol que ha jugado la idea de libertad expuesta por el liberalismo. Aquí haremos una breve referencia a los debates que se han venido planteando al

[3] Que estaría debajo del estado del bienestar europeo y de los Estados nacional populares latinoamericanos.

interior de la tradición republicana, lo que nos permitirá, por un lado, mapear conceptualmente las diferentes posiciones, y, por otro, situar nuestro enfoque en la ya mencionada perspectiva republicano democrática promovida por Domènech.

El primer análisis sobre republicanismo que relevamos es el que realiza el filósofo irlandés Philip Pettit al intentar establecer un diálogo entre republicanismo y el concepto de libertad liberal desarrollado por uno de los mayores referentes de la teoría política liberal: Isaiah Berlin. Pettit, de hecho, parte de un interesante análisis respecto del rol precisamente conservador que jugó el liberalismo en la revolución norteamericana (Pettit, 1999: 42). No obstante, desde ahí intenta debatir con las concepciones negativas y positivas de libertad, exponiendo la ausencia en el análisis de un tercer tipo de libertad: libertad como no dominación, donde destaca que la no dominación es ausencia de interferencia pero bajo todos los abanicos posibles (Pettit, 1999: 42); debate que pone en evidencia las diferencias normativas entre partidarios del *laissez faire* y los partidarios de un Estado activo, participativo y garante de derechos sociales (Lindh y Edlun, 2015).

Si bien el análisis de Pettit tiene un elemento que contrasta con el liberalismo más radical, destaca su disociación entre dominación y ausencia de propiedad al limitar el carácter de *servus* solo al esclavo (solo es dominado el que está en situación de esclavitud), y al asociar libertad principalmente con propiedad y no con libertad republicana como forma de ciudadanía (Pettit, 1999). Desde la perspectiva que acá desarrollamos, la libertad republicana necesariamente va de la mano de la propiedad (Raventós, 2011), donde la "esclavitud a tiempo parcial" (el asalariado moderno) también es una forma de dominación, limitable tanto a través del acceso a la propiedad como del diseño institucional.

Sin embargo, ante esto, Pettit entrega dos soluciones: (1) la posibilidad de que exista libertad como no dominación pasa por igualar los recursos entre dominadores y dominados (para evitar la interferencia arbitraria), o (2) la posibilidad de establecer un poder central que controle a los dominadores (pudiendo el poder también ser controlado o disputado). Pettit se decanta más bien por la primera opción, cuestión que hará "irrelevante" la interferencia o el resguardo de esta última por medio de la ley,[4] y que, desde la perspectiva de Raventós, significará quitarle importancia al resguardo que igualmente debe mantener la república (Raventós, 2011).

Quentin Skinner, por su parte, es otro autor republicano que ha retomado este elemento, pero –en su caso– destaca el vínculo histórico que realza entre el legado neorromano y la historia de Inglaterra. En ese sentido, mientras Pettit se queda en un análisis abstracto, Skinner aporta con una revisión empírica que permite situar su análisis en un periodo histórico específico (Meiksins Wood, 2012; Polín, 2015). Skinner da cuenta, además, de que son Hobbes y los subsiguientes "protoliberales" quienes provocan el olvido de las ideas neorrepublicanas, que Skinner asocia, a diferencia de Pettit, con la idea de la no dependencia.

En este sentido, para Skinner, quien discute con Hobbes la coerción de la ley al modo de la libertad negativa, no sería lo único que limitaría la libertad, sino también el estar en condición de dependencia (dependencia civil o sujeción a otra persona), (Skinner, 2004). Pero Skinner recupera también otro concepto de libertad de la república romana que es la idea de libertad como autogobierno o soberanía (Skinner, 2004), en donde las decisiones son tomadas por la comunidad en su conjunto. Esto deriva, según Skinner y para la Inglaterra post Cromwell, del establecimiento de una institucionalidad equilibrada y representativa con participación de la monarquía. Y es en este último aspecto donde Skinner deja afuera un aspecto del mayor interés (también ausente en Pettit): el vínculo tanto histórico como normativo que existe entre republicanismo y democracia, en el sentido de la necesaria extensión de la ciudadanía a cada vez mayor cantidad de población bajo la idea de libertad como no dependencia (Alföldy, 1996; Fernández, 2009; González, 2012; Mossé, 1970).

Pero bueno, si por un lado Pettit se queda en el análisis abstracto y deja fuera el carácter servil del no esclavo plebeyo (la plebe y el *demos*), según Meiksins Wood (2012), Skinner no analiza la importancia que tuvo la concepción republicana de libertad desarrollada y expuesta en Inglaterra respecto de las demandas expresadas por los sectores más bajos de la sociedad, como fueron, por ejemplo, los *levellers*; aspecto desarrollado recientemente –y en perspectiva histórica– por Annelien De Dijn (2020) en relación al concepto de libertad como "autogobierno".

Y es en este marco entonces donde incorporamos el análisis republicano democrático que constituye nuestro enfoque; esto es, el enfoque desarrollado por Antoni Domènech, cuyo aporte al debate sobre republicanismo consiste tanto en una extensa revisión histórica y filosófico política sobre la concepción de libertad republicana, como en su énfasis en el significado democratizador que importa esta concepción de libertad en la práctica política de movimientos plebeyos acaecidos desde la antigua Grecia hasta fines del siglo XIX. Domènech desarrolla así una historización de los conceptos de igualdad, libertad y fraternidad, hecha desde la filosofía política, la filosofía del derecho, la historia de las ideas y el republicanismo democrático, lectura compleja y no estructural que alimenta tanto la reflexión sociopolítica moderna y contemporánea, como la condición emancipatoria de las democracias contemporáneas.

---

[4] Se decanta por esta opción porque de esa manera, no es necesario "el poder originario", es decir, aquel momento en el que la constitución de la ley no está sometida a ningún poder superior.

El esfuerzo desarrollado por Domènech y la escuela catalana no es un ejercicio meramente teórico abstracto o puramente normativo (al modo de Rawls o del propio Pettit), sino también empírico. Recoge –desde nuestra perspectiva– un aspecto fundamental sobre el debate republicano, el cual tendría que ver con el vínculo a establecer entre estructuras de poder específicas (en especial, el vínculo entre democracia y participación del *demos,* o el conjunto de los pobres libres), la noción de república y la noción clásica de libertad como independencia y su articulación con la modernidad, y esto, en la antigua Atenas, en la Roma republicana y/o en las republicanas romanas renacentistas.

A la luz de este debate, Domènech aborda el concepto de fraternidad como metáfora central de esta relación y vínculo que promueve la pretensión ético política de universalizar la libertad republicana al conjunto de la población, incluyendo en esto a las mujeres en el interior del *oikos* o *domus* antiguos (la antigua *loi de famille*). Y esto, mediante no cualquier concepto de libertad, sino mediante la idea de la vieja libertad republicana como no dominación, esto es, la libertad que gozan quienes no dependen de la voluntad arbitraria de otro para poder vivir, pues pueden sustentarse materialmente. Libre, desde una perspectiva republicana democrática plebeya, será entonces quien pueda desarrollar una existencia autónoma –material y jurídicamente hablando– garantizada por la comunidad política, sin verse arbitrariamente sometido o sometida a otra persona, como consecuencia de su dependencia vital o civil. Y esto, a diferencia del republicanismo oligárquico, que propone libertad jurídico política universal, pero propiedad privada solo para unos pocos (la economía política tiránica, o control oligárquico de la propiedad y limitación tiránica a la libertad). Es significativo, en este sentido, destacar que en la tradición republicana democrática plebeya "(…) la igualdad y la libertad no compiten, porque la igualdad es la reciprocidad en la libertad y porque (…) la igualdad republicana requiere la elevación de todas las clases civilmente subalternas a una sociedad civil de personas libres, todo lo cual supone el allanamiento de las barreras entre propietarios y desposeídos" (Erazun, 2019). Sin embargo, la transformación que trajo el capitalismo –la expulsión de campesinos del campo y la proletarización asociada a las nuevas industrias– produce también un cambio en la demanda clásica por libertad republicana. No obstante ello, desde esta perspectiva, la demanda por la extensión de la libertad republicana se mantiene de la mano del socialismo en el siglo XX, el cual la tomaría ya no bajo la idea de independencia como propiedad individual, sino bajo la idea de la posesión colectiva de los medios productivos por parte de los y las productores, ámbito en donde pervivirá la divisa de la fraternidad (Domènech, 2003); esto es, la idea de la asociación republicana de productores libres e iguales que se apropian en común de los resultados del trabajo social de la sociedad.

En los siguientes acápites, planteando un análisis sobre el pensamiento liberal a nivel normativo e histórico, intentaremos desarrollar esta idea del rol conservador y opositor a los movimientos sociales igualitarios. Luego ahondaremos en la noción de republicanismo, y, en específico, en la del republicanismo democrático, especialmente aquella reconstruida por el núcleo de la revista *Sin Permiso* y su más importante impulsor, Antoni Domènech. Finalmente presentaremos una reflexión sobre cómo se configura el diseño institucional chileno bajo la transformación estructural de los 80; opuesta, por cierto, a la corriente republicana del periodo previo.

2. El liberalismo político como operación conservadora de diseño institucional

El liberalismo puede distinguirse, según señala Raventós (2011), entre liberalismo político y liberalismo académico. Mientras este último –desde la izquierda a la derecha– alude a una diversa gama de pensamiento ligado principalmente al mundo intelectual, universitario y de la historia de las ideas, el liberalismo político, que nace específicamente en 1812 con las Cortes de Cádiz (Domènech, 2003; Raventós, 2011; Saralegui, 2007), tiene como dos de sus figuras centrales a Benjamin Constant e Isaiah Berlin (Polín, 2015; Saralegui, 2007). Desde esta perspectiva, si autores como Hobbes, John Stuart Mill o Jeremy Bentham podrían ser denominados como "protoliberales" (Skinner, 2004), existen otros como John Locke, Adam Smith o J.J. Rousseau cuya matriz de análisis –aunque muchas veces sea denominada también como liberal– es propiamente republicana, ya sea esta de versión oligárquica o democrática (Casassas, 2010; Pettit, 1999; Raventós, 2011).

Desde una mirada general, y retomando el vínculo con la idea de libertad negativa de Berlin (simplemente como no interferencia), el liberalismo básicamente sostiene que la forma en que se organiza la economía y la política deben ser compatibles con las preferencias de los individuos, es decir, con sus deseos, sus intereses y sus creencias sobre las oportunidades disponibles, cualquiera que estas sean, y sin otorgarles prioridad (Van Parijs, 1991, citado en Raventós, 2011). El diseño institucional debe ser compatible con los modelos de virtud personal que los agentes sociales evalúen como adecuados para sí mismos y para los demás, sin que estos sean discutidos ni entorpecidos por la "tiranía de la mayoría" (en especial aquella que, según Berlin, estaría despolitizada y despreocupada del bien común. Ver Saralegui, 2007)[5], o por el Estado (Hobbes).

El liberalismo sostiene, entonces, que el conjunto de las instituciones deben ser diseñadas de manera tal que las personas tengan la posibilidad de optar por el estilo de vida que estimen o evalúen como conveniente dadas

[5] En palabras de Berlin, "la libertad en este sentido [negativo] no es incompatible con alguna clase de autocracia y con la ausencia de autogobierno" (citado en Saralegui, 2007: 239).

sus propias preferencias. De esta manera, las reglas del juego de la sociedad deben ser plenamente compatibles con las preferencias y las intuiciones morales de los individuos que la componen, sin intervenir de ninguna manera en ellas, algo que exacerba el sentido privatista de la política. Esto se afirma en una cosmovisión que no es otra que la de un conjunto de entidades ontológicamente separadas, autónomas, y que deben ser resguardadas y protegidas de cualquier intento externo y artificialmente agregado de preferencias que los obligue a actuar o a pensar de tal o cual modo (Gargarella, 1999). Así, el Estado y el orden político no deben interferir en la moral privada, deben asumir una posición neutral que solo servirá para ciertas tareas de coordinación como la defensa de la propiedad en sus distintas escalas, por ejemplo.

Para el liberalismo, la libertad económica, la libertad de conciencia, la libertad de expresión, la libertad de culto, la libertad para contribuir o no a la provisión de bienes públicos, pero en especial la libertad como propiedad exclusiva y excluyente (Domènech, 2003; Meiksins Wood, 2012) preexisten al orden político y deben mantenerse alejadas de la intervención pública y democrática. Esto es muy distinto a lo expresado, entre otros, por John Locke, e incluso por el último Rawls, quienes conciben que la propiedad tiene que tener, como límite, la libertad de los demás (Bertomeu y Domènech, 2015). Es por eso que históricamente, el liberalismo –pero también el republicanismo oligárquico– ha limitado la participación pública de las mayorías sin propiedad (la plebe o el *demos*), pues temen la intervención y desarticulación de estos derechos de "minoría". Relacionado a ello, el derecho individual a la propiedad privada es un derecho natural, y un derecho que emanaría tanto de la naturaleza como de la propia condición humana. En torno a esto, recordemos la cláusula de Locke, por ejemplo, que sostiene que un agente, para apropiarse legítimamente de un recurso de uso común, debe dejar tanto y tan bueno para los demás, y eso necesaria y naturalmente marca un límite.

Al liberalismo le interesa la distinción tajante y rotunda entre lo privado y lo público, y entre la esfera personal y la de la política. Este defiende la autonomía individual, el individualismo y el atomismo sociales, y concibe el Estado como una entidad con tendencia hacia la burocratización excesiva, a la ineficiencia, la concentración de poder y la competencia desleal con los privados, cuestiones que promueven el abuso que ejercerían las élites político estatales bajo su auspicio (Mosca, Pareto). Para el liberalismo, la dimensión moral de la vida y de los ciudadanos, sus valores y preferencias morales son un tema de orden e interés estrictamente privado, no público y, por tanto, no pueden ser objeto de modelización público-política.

En definitiva, el liberalismo sintoniza de buena manera con el interés elitista permanente de mantener recluido a la mayor cantidad de población posible en el ámbito de lo privado (incluso de lo doméstico) bajo la idea de que la libertad positiva o no es libertad, o es una concepción antimoderna de esta (Pettit, 1999; Saralegui, 2007). Pero dicha reclusión de la población en la esfera privada (o en la doméstica), en especial la de la población de menores recursos, es solo el primer elemento. El segundo, y el que emerge con el capitalismo, es el de la dominación civil a través del contrato de trabajo generalizado como forma de libertad, y la subsecuente profundización (neoliberal) de esta dominación por medio de la pérdida del rol público del Estado y la privatización de los servicios sociales. Es así como, a partir de la emergencia del neoliberalismo y la línea demarcada por el círculo de pensamiento ordoliberal (Gárate, 2012; Harvey, 2007), tanto la acción colectiva organizada (presente durante todo el siglo XX), la concepción del Estado como actor relevante –e interventor– en la política redistributiva, la libertad como independencia material o como no dominación y, en especial, la participación política y soberana del *populus* (en este caso, como comunidad de intereses) se desvanecen (González, 2012). Estas cuestiones, por supuesto, están asociadas a (1) la expulsión del *demos* –o *plebe*– de las reglas de decisión colectivas (espacio público), y a (2) un diseño institucional antidemocrático que gira en torno a la centralidad del individuo y que, evidentemente, se aparta de cualquier concepción de lo social centrada en la provisión de bienes públicos universalistas.

Ahora bien, los excesos del pensamiento liberal los encontramos en el libertarismo, corriente que se inspira en los pensamientos de liberales clásicos como los de Von Humbolt, Von Mises, o Von Hayek, y que ha sido impulsada por filósofos y economistas liberales de la talla de Hospers, Rothbard, D. Friedman, Nozick o Steiner. El libertarismo gira en torno al supuesto de la libertad individual radical, oponiéndose, por fundamento, ante cualquier intento de imposición de algún esquema colectivo que restrinja las libertades individuales. Así, su propuesta de esquema normativo sobre la sociedad justa gira en torno a sus consideraciones sobre la estructura de propiedad, y esto, evidentemente, toca con el problema de la simultaneidad de la libertad y la propiedad para las personas que carecen de ella. El principio fundamental del libertarismo es el de la autopropiedad; esto es, (1) el dominio de sí, es decir, cada persona es dueña de sí misma y tiene pleno derecho de propiedad sobre sí, puede hacer lo que quiera consigo misma, mas no venderse como esclavo; (2) la aceptación de paternalismo por parte de adultos a niños, y (3) la aceptación de la posibilidad de violar legítimamente la propiedad de sí mismo de terceros que amenacen la propiedad de sí mismo de los demás: violadores, asesinos, etc.).

Por otro lado, tenemos el principio de la transferencia justa. Con él se pretende añadir algunos principios que regulen la propiedad de los entes externos a la propiedad de sí mismo. El primero de ellos regularía, por ejemplo, la transferencia de los derechos de propiedad; este señala que se puede ser dueño legítimo de algo solo mediante una transacción voluntaria entre privados. De todas maneras, el principio de autopropiedad prima sobre este último. Un tercer principio sería el de apropiación originaria, que atañe a los recursos materiales (aunque también a los bienes intelectuales). De esta manera, cualquier bien que no tenga dueño legítimo puede

ser reclamado como propio. No obstante, se aceptan algunas cláusulas que lo restringen, como la de Locke: todo sujeto que se ha apropiado de algún bien debe dejar una cantidad suficiente y de la misma calidad del bien en cuestión a los demás –presentes y futuros–.

La idea de justicia libertarista solo atiende a la idea del examen histórico o procedimental para evaluar la rectitud o la justicia de los procedimientos de apropiación; todo ello obviamente basado en los tres principios rectores señalados con anterioridad, situación que –como vemos– nos da solo una idea procedimental de la justicia. De este modo, solo importa "saber si estas instituciones respetan y protegen los derechos fundamentales de los individuos: el derecho de cada persona a la plena propiedad sobre sí misma, sobre las cosas que ha creado y sobre las que se ha convertido en legítima propietaria por apropiación originaria, por compra o por donación" (Arnsperger y van Parijs, 2002: 52). Así, la justicia no es ni consecuencialista (orientada al resultado) ni configuracional (de diseño o estructura), sino que es un asunto de carácter histórico, retrospectivo y/o procedimental. ¿Qué se necesita –entonces– para que esta mirada pueda implementarse respecto de la justicia?, de un Estado mínimo (correspondiente al capitalismo de oferta) que asegure el respeto del derecho de propiedad individual y que cautele que el control de los bienes esté en manos de privados y no del Estado (Arnsperger y van Parijs, 2002).

Pues bien, el liberalismo, entendido como "libertad como pura ausencia de interferencia, con independencia de las estructuras histórico-institucionales de la propiedad" (Domènech, 2010), es absolutamente contrario al republicanismo democrático, entendido este como "libertad como no dominación o ausencia de interferencia arbitraria del dominador sobre el dominado, con independencia de las estructuras histórico-institucionales de la propiedad" (Domènech, 2010).[6] Esta cuestión, como ya señaláramos, se asocia a la caprichosa distinción que popularizara Berlin.

Frente al liberalismo, en el ideario republicano democrático el Estado y las leyes decididas colectivamente no se conciben como interferencia del poder público respecto del ámbito de las libertades personales, individuales o privadas, sino que constituyen el fin último de la acción democratizadora y reequilibrante de la comunidad política organizada. En ese sentido, no se formulan o expresan en la dimensión negativa propia de la no interferencia sobre un tercero, sino que exigen acciones positivas, equitativas y universales de intervención por parte de la organización pública. Para el republicanismo, el Estado y la estructura de los derechos no interfiere en la vida, en la libertad o en la propiedad de los ciudadanos, sino que desempeña un rol central en la vida democrática a partir del desarrollo de un rol positivo, activo y promocional. No frena la libertad, la promueve.

Pero ¿qué representaría política, histórica y culturalmente el liberalismo? Para la tradición republicana democrática encarnada en el republicanismo que exponemos, liberalismo sería una suerte de monarquía constitucionalista que intenta apropiarse del republicanismo continental de orientación clásicamente democrática, desdibujándolo y desdemocratizándolo. En palabras del propio Domènech (2010),

> La palabra "liberalismo" es un neologismo procedente de las Cortes españolas de Cádiz (1812), y que prosperó en la Francia de la monarquía orleanista de 1830-1848. El significado que llegó a tener en Europa, en cuestión de política nacional o interior durante la franja central del XIX, fue aproximadamente este: partidario de una monarquía constitucional *à la* inglesa entendida como un punto medio entre el republicanismo parlamentario –con sufragio universal democrático– y el absolutismo continental tradicional (los pseudoparlamentos monárquico-constitucionales liberales no podían controlar ni derribar a un gobierno responsable solo ante el rey constitucional). Ese "liberalismo", olvidadizo del gran debate iusnaturalismo / utilitarismo del primer tercio del XIX, trató, en el segundo tercio del XIX, de anexarse, desdibujándolo con variada fortuna, el republicanismo revolucionario de Locke y Kant y el republicanismo más contenido y morigerado de Adam Smith. La operación, huelga decirlo, resultaba más fácil en el continente europeo que en Inglaterra.

O de Casassas,

> El término liberal, en el sentido moderno, aparece en 1812, con las Cortes de Cádiz. Antes del siglo XIX, el término liberal significaba "generoso" y en esa línea están Adam Smith o Locke –de los que ahora se reclaman herederos ciertos adalides del liberalismo–. La idea de libertad de Smith tiene una base material: solo hay libertad cuando se goza de autonomía material, uno es libre cuando es independiente, y eso requiere intervención pública, también para Adam Smith, pero el liberalismo rompe con esta idea (2010a).

En este sentido, el liberalismo sería una reacción y una operación político-intelectual conservadora que, bajo los argumentos de separar libertad de propiedad, intenta aliarse con el republicanismo oligárquico, logrando desactivar el potencial democratizador y universalizador del republicanismo plebeyo. En palabras de Guanche (2018),

[6] Actualmente, mientras en Europa el republicanismo representaría el progresismo político, en EE. UU. representaría el conservadurismo político (Partido Republicano o GOP, Grand Old Party). Y mientras el liberalismo en Europa representaría al conservadurismo, en EE. UU. representaría el progresismo (Partido Demócrata).

> Esta separación se comunicaba (…) con el interés perseguido por Bentham en la elaboración del liberalismo. La diferencia establecida por este entre la "libertad de los antiguos" frente a la "libertad de los modernos" permitiría considerar a la propiedad como un problema de distribución del mercado y no como un derecho político de libertad. Por ese camino, la libertad liberal –matizada solo en el liberalismo igualitario, que mantiene la separación entre libertad y propiedad, pero justifica los límites a la libertad en aras de la igualdad de todos– resulta compatible con la dependencia, con la desigualdad social, con la polarización del ingreso, la exclusión, la corrupción, el faccionalismo de la clase poseedora, el combate contra los derechos del trabajo, como resulta por igual compatible con la atribución de grandes grupos económicos privados de imponer sus intereses frente a las demandas de la ciudadanía, a través del Estado como instrumento corporativo de la riqueza.

En ese contexto, la economía moral preutilitarista intentará frenar el proceso de apropiación y privatización general de la sociedad promovido por la economía capitalista.[7] En palabras de Casassas,

> En mundos comerciales y manufactureros precapitalistas que anunciaban una modernidad que hubiese podido existir y que no ha sido –o que ha sido muy parcialmente– una modernidad con estructuras comerciales, sí, pero con estructuras comerciales reguladas y arraigadas en el poder popular: las clases populares debían y deben poder constituir los mercados para hacer de ellos instituciones inclusivas (Silva y Rifo, 2018).

En este tenor, Fontana, por ejemplo, nos señala que, en abierta oposición "a la visión dominante académica para la cual la burguesía trajo el progreso, la libertad, la democracia (…) a diferencia de la visión dominante, (el liberalismo) trata de una reacción, no de una revolución. Una reacción de la burguesía y los grandes propietarios de tierras a la posibilidad de desarrollo económico mediante los bienes comunes de los campesinos y los trabajadores de oficio" (Fontana en Raventós, 2019).

En esta misma línea argumentativa, y según la lectura que hace Guanche de Domènech (2018), el liberalismo a partir del siglo XIX sería una "respuesta surgida en Europa Occidental como contrarreforma a la revolución francesa (…), aunque cumplió por razones específicas funciones progresistas y/o revolucionarias en América Latina, reconstruyó la historia del republicanismo para presentarlo como 'liberal' y aún como 'democrático' al tiempo que dejaba intactas las relaciones de dependencia propias del orden burgués". En efecto, la tradición republicana-oligárquica sostiene "que *todos* se refiere a los ricos, a los propietarios, a los que son libres porque su independencia material les confiere la capacidad de obrar como libres (…); diseña la concentración del poder en manos de los ciudadanos propietarios, mientras que la corriente demorrepublicana diseña la constitución política del todos" (Guanche, 2018), algo que podemos reconocer también en el proceso republicano inglés, en el renacimiento florentino con Macchiavello, en la "revolución americana" (Meiksins Wood, 2012), y también en las latinoamericanas.

A diferencia de aquello, el republicanismo democrático o plebeyo siempre sostuvo que la propiedad debía ser universal y debía estar asociada indefectiblemente a la idea de libertad. En ese sentido, dentro de esta tradición el proyecto siempre fue el de la universalización de la libertad republicana vía universalización de la propiedad privada, o a lo menos, que la propiedad privada fuese dependiente del bienestar público a modo "fiduciario" (Domènech, 2002). La construcción política del "todos" estaba asociada al acceso democrático a la propiedad y al conjunto de las interacciones igualitarias en la esfera pública. No obstante, esta demanda democratizadora se perderá según Domènech (2002) como consecuencia de la universalización de la ciudadanía (de todos los que trabajan por sus manos) considerando libre a quien pueda trabajar. Con esto, la libertad queda escindida de la propiedad, y el espacio público se define como vaciado de relaciones de poder (plural, en términos de Berlin).[8] En un entorno como este, todos (todavía no todas) podrán ser ciudadanos, pero ciudadanos desactivados políticamente, en la medida que al depender o vender temporalmente su fuerza de trabajo, establecen relaciones de subordinación (*sui juris*) que limitan la participación de manera libre en un sentido republicano fuerte.

No obstante, y como ya fuera señalado, ya a mediados del siglo XIX en Europa, la centralización organizacional completa de la vida que promueve el capitalismo industrial hará que el movimiento popular reemplace la idea de la universalización de la libertad republicana vía universalización de la propiedad privada por un, en palabras de Marx, sistema republicano de asociación de productores libres e iguales que se apropian en común de los resultados del trabajo social de la sociedad. En efecto, tanto la concentración y la centralización del capitalismo industrial en consolidación en el siglo XIX obligarán a los movimientos populares a dejar la vieja pretensión republicana de universalizar la propiedad en formato individual y reemplazarla por dicha asociación republicana de productores libres e iguales. De hecho, para Domènech todo el programa político socialista del siglo XX global conectará y emanará, en su esencia, de esta vertiente conceptual. En palabras del propio Domènech (2017):

---

7 Al respecto, ver los textos de Peter Linebaugh, discípulo de E. P. Thompson, como "El manifiesto de la Carta Magna. Comunes y libertades para el pueblo", o "Los debates de la dieta renana" de Marx, por ejemplo.

8 Inexistencia de asimetrías de información y de capacidad para doblegar la voluntad del otro.

> Después del fracaso de la II República francesa de 1848 –la llamada República "fraternal"–, los socialistas políticos consideraron con buenas razones que, en la era de la industrialización, no era ya viable el viejo programa democrático-fraternal revolucionario de una sociedad civil fundada en la universalización de la libertad republicana por la vía de universalizar la propiedad privada; para ellos no se trataba tanto de una inundación democrática de la sociedad civil republicana clásica, cuanto de la creación de una vida civil no fundada ya en la apropiación privada de las bases de existencia, sino, como dijo Marx, basada en un "sistema republicano de asociación de productores libres e iguales". Es decir, en un sistema de apropiación en común, libre e igualitaria, de las bases materiales de existencia de los individuos. Marx y Engels –y aún Bakunin, que compartió, entusiasta, con ellos el programa inicial de la AIT– nunca perdieron de vista la conexión de ese ideal socialista con el viejo ideal republicano democrático fraternal. En el programa fundacional del Partido Socialista Obrero francés, redactado por el propio Marx en 1881, se declara: "que los productores solo pueden ser libres si se hallan en posesión de los medios de producción. Que solo hay dos formas en que pueden pertenecerles esos medios: la forma individual, que nunca fue una forma universal, y que, por causa del desarrollo industrial, tiende más y más a ser eliminada; y la forma colectiva, cuyos elementos materiales e intelectuales son creados por el mismo desarrollo de la sociedad capitalista".

Pues bien, como corolario de todo lo anterior, y sobre la naturaleza continuista del neoliberalismo respecto de los procesos señalados más arriba, tal vez Guanche (2018) nos presente una importante pista: "Durante las últimas décadas, la contrarreforma neoliberal logró limitar –o eliminar– las referencias a la función social de la propiedad, que habían sido consagradas en la mayor parte de las constituciones democráticas de la primera mitad del siglo XX". Con todo, lo cierto es que el neoliberalismo, como esquema continuador de los fundamentos del liberalismo clásico, ha venido desarrollando un ataque frontal contra los derechos sociales, facultades que fueron extendidas en el siglo XX como garantía estatal para la promoción de la libertad positiva, y establecidas desde el capital como un intento de limitar el avance del movimiento obrero en Europa mediante el contrato social de posguerra (Pisarello, 2012). En esta línea, creemos que ha traído consigo la profundización de la concepción de libertad como no interferencia, en la medida que se fortalece la opción individual mediante la privatización y en contra de la concepción pública de los derechos.[9]

Dicho de otra manera, si el liberalismo se interesará institucionalmente por la reclusión de la mayoría de la población en la esfera privada y doméstica –y si ese fue el sentido fuerte de su operación política histórica–, el neoliberalismo se interesará por expulsar a la totalidad de la masa plebeya de la esfera decisional pública luego de haber tenido la experiencia revolucionaria o prerrevolucionaria de la participación política y económica total de los 60 y 70; esto es, luego de haber alcanzado todos los logros conseguidos por el movimiento obrero durante el siglo XX. Un claro ejemplo de esto es observable en el cambio constitucional desarrollado por la dictadura pinochetista en Chile, que instaló el experimento neoliberal más profundo y radical a nivel mundial (Harvey, 2007, 2016). En efecto, Jaime Guzmán y la Comisión Ortúzar sacan de la Constitución todo vestigio relacionado con la idea de la función social que debe cumplir la propiedad, elemento que estaba contemplado en la Constitución de 1925, y que fue recogido de la Constitución de la República de Weimar (Cristi y Ruiz-Tagle, 2008). Esto permite entender el grado de ruptura que ha provocado el neoliberalismo con la noción republicana de libertad, tanto oligárquica como democrática, pero muy en especial con esta última. Al quitarle elementos materiales e históricos a la democracia en su relación con la propiedad, se desdibuja gran parte del proyecto democrático plebeyo y se configura sin mayores problemas la desdemocracia señalada al comienzo.

3. Neoconservadurismo y diseño institucional: el neoliberalismo chileno

El neoliberalismo es una teoría de las prácticas políticas y económicas que sostiene que la mejor y más eficiente manera de promover el bienestar social consiste en no restringir las capacidades, las destrezas o las libertades emprendedoras del individuo (Harvey, 2007). Esto ocurre dentro de un esquema de reglas de coordinación –el diseño institucional– construido sobre un respeto irrestricto en los derechos de propiedad, sobre un fuerte acento en la libertad individual, y sobre una acción estatal orientada en la creación y la mantención de robustos mercados privados. En este sentido, el Estado debe promover, fortalecer y preservar dichos imperativos, absteniéndose de intervenir en el libre y espontáneo desarrollo de dichas capacidades y de los mercados generados. De esta manera, el Estado debe asegurar y garantizar, mediante un diseño institucional apropiado, o incluso mediante la fuerza legítima, el correcto funcionamiento de los mercados privados y de la estructura de propiedad privada resultante (Báez Urbina, 2017, 2020; Gárate, 2012; Harvey, 2007, 2016; Viera, 2013). En esta línea, el neoliberalismo se sostiene sobre la idea liberal de que el mercado es la forma más eficiente de coordinación social, pues realiza de mejor manera la asignación de bienestar, y sobre la idea de que las motivaciones individuales (Tocqueville) pueden generar un orden político y económico razonable. Ambos

[9] Dicho contrato consistió en que el movimiento obrero dejaba de lado sus pretensiones de democratización al interior de la fábrica (democracia industrial) a cambio de robustos derechos sociales garantizados.

argumentos se posicionan desde la importancia de la esfera privada y los derechos individuales (incluyendo el de propiedad privada), para señalar la posibilidad de generar bienestar colectivo.

Respecto de la psicología política involucrada, además de fomentar los deberes más que los derechos, la motivación que promueve es la maximización individual egoísta excluyente, la cual, según la metáfora de la mano invisible de Smith, generará, en términos agregados, más beneficio colectivo que si una institución central dedicara en ello tiempo y esfuerzo organizador (Elster, 2010). Desde una perspectiva histórica, representaría un proyecto de clase que restituye los privilegios perdidos por la élite en la franja central del siglo xx. En palabras de Báez Urbina, (2017):

> Parafraseando libremente los conceptos de Keynes, si el capitalismo embridado –o reformado– había significado la eutanasia del rentista, el neoliberalismo –el capitalismo contrarreformado– no ha sido otra cosa que la venganza de este (Domènech, 2006). En resumidas cuentas, y en palabras de Harvey (2007): el neoliberalismo, desde su comienzo, fue un proyecto para lograr la restauración del poder de clase.

De este modo, y en línea con la perspectiva republicano-democrática antes planteada, creemos que el llamado diseño institucional neoliberal, como extensión del paradigma liberal, representa un modelo de sociedad conservador, desdemocratizador y oligarquizante que actualiza sus fundamentos originales, radicalizándolos. Quisiéramos mencionar, de acuerdo a la idea de la acumulación por desposesión de Harvey, tres ideas a este respecto: 1) según ya señaláramos, el neoliberalismo se centra en la idea de libertad como no interferencia, y no como no dominación, lo que blinda la cuestión del intercambio mercantil, exacerbando las cuestiones del individualismo ontológico y la exclusión social (solo puedo vincularme al juego social de manera individual excluyendo por completo la acción colectiva); 2) representa el neoconservadurismo contemporáneo más radical, esto es, la mezcla compleja entre liberalismo económico extremo, conservadurismo valórico extremo,[10] matematización del arsenal intelectual de soporte (el cual intenta claramente desmarcarse de las ciencias sociales) y relativismo moral y político en sus argumentaciones de base;[11] y 3) profundiza –como consecuencias nefastas para la democracia– tanto la concentración de poder económico (mercantilización oligopólica de trabajo, dinero y naturaleza –Polanyi–) y político (captura del sistema político por el capital financiero y territorial), como el consumo y el endeudamiento privados extremos. De esta manera, mientras algunos acumulan, al mismo tiempo despojan a los demás de bienes públicos, de recursos de uso común o del producto del trabajo agregado.

A continuación, y para finalizar, desarrollaremos someramente algunas cuestiones referidas a la naturaleza conservadora del diseño constitucional contemporáneo para el caso chileno. En efecto, a partir de algunos artículos específicos de los apartados de la parte dogmática de las Constituciones de 1925 y 1980, abordaremos sucintamente la cuestión de la libertad individual y la propiedad en los dos textos mencionados. Se hace con la perspectiva de contribuir a demostrar la línea de continuidad existente entre el proyecto liberal histórico conservador, el llamado neoliberalismo, los procesos de apropiación de bienes púbicos y recursos de uso común por parte de la élite financiero-bancaria y la involución contemporánea de los derechos de las mayorías.

Las Constituciones de 1925 y 1980

La Constitución de 1925 en Chile fue una carta que se elaboró en un contexto de alta demanda de parte de movimientos de trabajadores, de sectores medios y de las Fuerzas Armadas. En este contexto, incluso se desarrolló una Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales que tendrá amplia participación de los sectores medios y bajos de la sociedad chilena. No obstante, sus aportes no serán incorporados, y finalmente se instalará una "comisión de personas distinguidas" al interior de la cual será una subcomisión la que redactará la Constitución (Valdivia, 2010: 147). Aun así, y a pesar de la desconfianza democrática extendida también a la redacción de dicha Constitución, este articulado legal incorporará elementos republicanos en lo que refiere a la limitación de la propiedad, por ejemplo. También, bajo la colectivización y estatización del "derecho a la existencia" robespierano, y bajo una lógica de pacto social que permitía el mantenimiento del orden social capitalista, incluirá algunos derechos sociales que hará de este un texto que recoge la inspiración de la generación de constituciones progresistas e incluso revolucionarias de principios del siglo xx.

El texto estará basado en la Constitución de la República de Weimar, y en su Artículo 10 indicará, por ejemplo, que el derecho de propiedad está sujeto "a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y progreso del orden social y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública" (Gómez Leyton, 2004: 116), cuestión que será rechazada por un sector de la comisión constituyente que discutirá la comprensión de la propiedad como derecho natural. Es decir, se mantiene un criterio fiduciario en tanto la

[10] Pese a que lo conservador acá está referido a la promoción de los valores tradicionales (familia y patriarcado, dios, patria), esto también sintoniza y es plenamente compatible con la idea o la actitud de conservar, de forma reaccionaria o reactiva, un orden político económico de naturaleza oligárquica.

[11] La ciencia económica neoclásica en el contexto del llamado imperialismo económico monetarista de los 80 y 90 intentó incluirse dentro de las ciencias naturales. Como era de esperarse, lo logró políticamente, pero no académicamente.

propiedad cumple primeramente con una función social. En definitiva, se trataría de todo un conjunto de principios de carácter republicano que anteponían lo público común a lo individual mercantil, que garantizaban medianamente la existencia social y que aparecen ante la intuición ético-política más básica como bastante diferentes a los principios prácticamente libertaristas, privatistas y/o liberal católicos que subyacen al texto de 1980. La Constitución del 80 recuperará entonces esa noción de individuo desgajado de su posición social y material tan característica de la perspectiva centrada en la libertad negativa de Berlin (Ruiz-Tagle, 2010).

Respecto de esto último, sabemos que dicho texto la ha exaltado en demasía, representándola y promoviéndola en torno a un conjunto de ideas y valores como la propiedad privada, los derechos individuales, la libertad de enseñanza o la libertad de asociación y de empresa, por ejemplo. También sabemos que, en su versión original, el texto que lo antecede y que le brinda fundamento es el texto de las bases de la institucionalidad. En su capítulo dedicado a los derechos, deberes y garantías fundamentales, por ejemplo, encontramos una proclamación bien acotada que exalta valores como la dignidad de la persona y los derechos que fluyen de la persona humana; esto es, la familia como núcleo fundamental de la sociedad, la subsidiaridad y la servicialidad y la legitimación del Estado para contribuir al bien común, la limitación de la soberanía por el respeto al ser humano, la supremacía de la carta fundamental o el Estado de derecho y la proscripción al terrorismo (Cea Egaña en Báez Urbina, 2017). De esta manera, los principios que inspiran el texto de 1980 ya los encontramos en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile publicados por la junta militar en 1974 (Báez Urbina, 2017: 67). Entre ellos, podemos contar:

> Los derechos naturales ("El hombre tiene derechos naturales y superiores al Estado"), la servicialidad del Estado ("El Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés"), el bien común como objetivo final del nuevo diseño institucional ("El fin del Estado es el bien común general" definido como "el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal", es decir, una concepción del orden social que se apartara del "individualismo liberal y del colectivismo totalitario"), el respeto al principio de subsidiaridad ("El bien común exige respetar el principio de subsidiariedad", el que se entiende de acuerdo a la siguiente sentencia: "Ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores, y, en especial, la familia, como tampoco puede esta invadir lo que es propio e íntimo de cada conciencia humana"), cuestión que en última instancia supone "La aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico", y por tanto la "descentralización funcional", es decir, la separación entre poder político y poder social (para esta visión, la libertad política es la menos importante de las libertades; la libertad económica está asociada a la libertad social; la despolitización de lo social y la tecnificación de la política) (Báez Urbina, 2017: 67).

En relación al elemento soberano de ambas constituciones, podemos recoger que, mientras que en el Artículo 2 de la Constitución de 1925 se señala, tal como lo señalara el principio termidoriano en la Francia de 1795 (y en el Chile de 1833), que: "La soberanía reside en esencialmente en la Nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que esta constitución establece", lo que si bien no reconoce que la soberanía radica en el pueblo, en términos democráticos, sí reconoce cierto elemento de comunidad. Por su parte, el Artículo 5, inciso 2º, de la Constitución de 1980 señala que: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana" (Báez Urbina, 2017), lo que marca en este caso el límite en el margen de la libertad como no interferencia.[12]

Por su parte, y ya respecto del derecho de propiedad, la Constitución del 25 en su Artículo 10, Nº 10, inciso tercero, señalaba: "Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros que declare de importancia preeminente para la vida económica social o cultural del país. Propenderá asimismo a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar". En cambio, el Artículo 19, numeral 21, inciso 2º del texto del 80, señala claramente que: "El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos particulares justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado". Se destaca claramente que la actividad empresarial del Estado debe ir ligada al principio de subsidiaridad; asimismo, se crea el recurso de amparo económico, cuestión que está destinada a denunciar las infracciones vinculadas. El Artículo 19, numeral 22 del texto del año 80, se referirá al trato de no discriminación arbitraria que debe dar el Estado en materia económica, lo que también disminuye el rol que puede tener el Estado a este respecto. Sin embargo, en el inciso 2º regula justamente esa discriminación permitiendo, o bien entregar beneficios directos (o indirectos)

[12] Un detalle interesante por mencionar es que tanto en la Constitución de 1833 como en la de 1925 y la de 1980 la soberanía recae en la nación, cambio que se produce con la Constitución de 1833 en abierta oposición a la participación del pueblo pobre (se instaura el voto censitario que reemplaza fórmulas de representatividad regional) y al mismo concepto de pueblo como algo opuesto o distinto de la comunidad nacional. De este modo, señala en su Artículo Nº 159 que "ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, abrogarse de un derecho ni hacer peticiones a su nombre" (citado en Pinto y Valdivia, 2009: 224). En el caso de la de 1980 se indica que el ejercicio de la soberanía se "realiza por el pueblo" y las autoridades, pero que ningún sector del pueblo ni individuo puede atribuirse su ejercicio.

en favor de determinados sectores o zonas geográficas, o bien establecer gravámenes especiales que afecten a unos u a otros.

La evidente discriminación del inciso está marcada por la ausencia explícita de móviles que deban ser considerados para el otorgamiento de tales beneficios a tales sectores o territorios, ya que no indica claramente el tipo de motivos que deben estar detrás (motivos sociales o que privilegien el interés social o nacional, por ejemplo), lo que marca su carácter liberal. Respecto de la no interferencia, por otro lado, es interesante mencionar un pequeño punto respecto del recurso de protección. El Artículo 20 del texto de 1980 señala claramente que:

> El que por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales sufre privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidas en los Artículo 19, numeral 1, 2, 3 inciso (...) en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto (...) podrá recurrir por si o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para establecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

De esta manera, si el texto constitucional del 25 estaba construido sobre la idea de la protección y la seguridad social y colectiva de los derechos de los trabajadores por medio del Estado social o protosocial, la del 80 lo está sobre la idea de la no interferencia de cualquier organización sobre la estructura de preferencias y oportunidades de orden utilitarista de un agente abstracto X (Lovera, 2010).

4. A modo de conclusiones: el republicanismo democrático y su vigencia para el diseño institucional igualitarista

Quisiéramos cerrar este texto con tres apuntes escritos a modo de conclusiones.

1. Según hemos visto a lo largo del texto, si se toma su carácter clásico, el republicanismo oligárquico es compatible y correspondiente con el liberalismo político, por tres ideas fundamentales: a) ambos hacen equiparable libertad isonómica (igualdad ante la ley) con libertad y autonomía ciudadana plena, ya sea excluyendo a una parte de la población de la ciudadanía, o bien, dejando de lado la libertad material como precondición esencial de democracia; b) ambos excluyen del debate democrático la posibilidad de que el universo de la población tenga las mismas oportunidades de desarrollo dada la estructura de propiedad; y c) apelando siempre a la no interferencia externa y a la tiranía de la mayoría, ambos excluyen la posibilidad de que la comunidad política y económica –en forma de Estado social, por ejemplo– se haga cargo del set de bienes necesarios para que sus integrantes disfruten de los derechos sociales universales que les permitan desarrollar una vida digna (salud, educación y pensiones aseguradas con presupuesto público financiado con impuestos progresivos y blindadas constitucionalmente).

2. Siguiendo a Pettit, Domènech y Skinner, el concepto clásico de república es el de "no dominación", en el sentido de que las personas o un pueblo no se vea arbitrariamente interferido por un otro (Pettit, 1999; Skinner, 2004). Por lo general, este concepto se relaciona con un diseño institucional que impide el uso arbitrario del poder a través de la división de poderes del Estado o contrapesos. En una definición histórica, a su vez, habla de un espacio común/público que permite la toma y debate de decisiones colectivas con el fin del autogobierno. Sin embargo, si tomamos la definición democrática de república, el espacio colectivo de toma de decisiones que la define no implica que necesariamente esta sea democrática. La república romana, de hecho, fue largo tiempo república antes de iniciar su periodo democrático (Alföldy, 1996; Fernández, 2009).

En ese sentido, quien participaba de la toma de decisiones en la república romana antigua era la aristocracia, sin influencia del pueblo. Lo mismo puede decirse de las repúblicas que surgieron más tarde, tanto en la Italia renacentista, en Inglaterra después de la Revolución Gloriosa (Skinner, 2004), en EE. UU., en Francia con la Constitución de 1791 o la Constitución Termidoriana de 1795 (Gauthier, 2020), o en América Latina, donde inicialmente tenían derecho a voto solo los que tenían algún tipo de propiedad. Precisamente, solo quien tiene cierta cantidad de bienes o renta tendría la capacidad de ser libre e independiente y, por tanto, no ser arbitrariamente intervenido por otros. Es esto lo que le permitiría solo a un grupo determinado participar de la cosa pública, excluyendo a los pobres, las mujeres y, en el caso de EE. UU. (entre otros) y por largo tiempo, a la población afrodescendiente.

La república oligárquica es, por ende, aquella que limita la participación política de las mayorías pobres, o de quienes están en situación de dominación. Mientras, una república democrática permite una participación política amplia y construye fórmulas de participación que permiten la igualdad y, por tanto, limitan la interferencia arbitraria de otros (los ricos, el *pater*, el amo) en la toma libre de decisiones. Ambas implican, sin embargo, una intervención positiva, una regulación y una determinación de lo público. Es aquí donde se diferencia la república oligárquica, en su definición clásica y moderna, del neoliberalismo. En la república clásica y moderna predominan lo común y un diseño institucional positivo, o bien, la comprensión teórica de una "sociedad civil" de poderes equitativos.

El neoliberalismo, sin embargo, pretende el predominio de la idea de "libertad negativa" o "no interferencia", es decir, de reglas mínimas que acompañen una libertad que sea ajena a la deliberación o apropiación colectiva y con énfasis en lo público. Una libertad que en este caso tampoco es necesariamente individual, como podría ser en una república oligárquica moderna, pues en ningún caso impide la formación de monopolios por fuera del ámbito público (Domènech, 2003). Como señalan Ruiz-Tagle y Cristi "la afirmación de la libertad como no interferencia no podría por sí misma impedir la formación de grandes concentraciones de poder en manos privadas, lo que no es conducente al establecimiento de una sociedad democrática en que puedan participar políticamente todos sus ciudadanos" (Cristi & Ruiz-Tagle, 2008: 10). En esto, dichos autores concluyen que la idea de "libertad negativa", base del pensamiento neoliberal, y tal como lo reconoce el propio Isaiah Berlin, no está conectada con la democracia y el autogobierno (Cristi & Ruiz-Tagle, 2008) y, por tanto, tampoco con la idea de república.

3. La Constitución impuesta en Chile en 1980, bajo el sello del temor al Estado social y a la expropiación, logró construir un diseño institucional que tuvo como foco la libertad como no interferencia, quitándole a la propiedad su elemento de función social (Ruiz-Tagle, 2010). Sin embargo, este liberalismo actúa en contra de la idea de libertad republicana y democrática, así como en contra de la solidaridad que constituyó el pacto social de posguerra, fortaleciendo los derechos sociales. Más en general, el diseño institucional propiciado por la ola neoliberal de los 80 y 90 ha logrado instalar el predominio de la libertad negativa, con predominio del mercado y los monopolios, y con un Estado que regula, pero que no interfiere y menos garantiza derechos que no sean los individuales.

En vista del proceso de elaboración de una nueva Constitución al que se enfrenta el país, parece pertinente recoger este debate reconociendo la importancia de recuperar una perspectiva democrática y republicana sobre libertad; y esto, en la línea de los avances democráticos históricos que se han venido consiguiendo bajo la presión de los movimientos sociales desde la era clásica hasta la actualidad. De este modo, creemos: a) que el liberalismo histórico representa históricamente un freno a la democracia republicano plebeya, b) que el neoliberalismo –con su Estado subsidiario y su "imperialismo económico matematizado"– es su continuación, y c) que la democracia por construir debería reponer, al menos, la idea de la función social de la propiedad y la de la representación fiduciaria como sus elementos fundamentales.

5. Bibliografía

Alföldy, G. (1996): *Historia social de Roma*, Madrid, Alianza Universidad.

Arnsperger, C. y P. Van Parijs (2002): *Ética económica y social. Teorías de la sociedad justa*, Barcelona, Paidós.

Báez Urbina, F. (2017): "Diseño institucional y neoliberalismo: El modelo chileno como resultado del quiebre unilateral del contrato social", *Papers,* 3, 102, pp. 449-476.

Báez Urbina, F. (2020): "El modelo neoliberal chileno: una lectura sobre sus contenidos institucionales y sus consecuencias sociales", *Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, 6 (1), pp. 8-35.

Bertomeu, M. J., y A. Domènech, A. (2015): "Property, freedom and money: Modern Capitalism reassessed", *European Journal of Social Theory*, 19 (2), pp. 1-19.

Casassas, D. (2010a): *La Ciudad en Llamas: La vigencia del republicanismo de Adam Smith,* Barcelona, Montecinos.

Casassas, D. (2010b): *Es un mito que la derecha no regula la economía, lo hace constantemente*. Disponible en: https://www.laopinioncoruna.es/contraportada/2010/11/09/david-casassas-mito-derecha-regula-economia-constantemente/436952.html [Consulta: 21 de septiembre de 2020]

Cristi, R. y P. Ruiz-Tagle (2008): *La República en Chile: teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, Santiago de Chile, LOM.

De Dijn, A. (2020): *Freedom: An unruly history*, USA, Harvard University Press.

De Ste. Croix, G. E. M. (1988): *La lucha de clases en el mundo griego antiguo*, Barcelona, Crítica.

Domènech, A. (2002): "Individuo, comunidad, ciudadanía", en *Retos pendientes en ética y política*, ed., José Rubio-Carracedo *et al.*, Madrid, Trotta, pp. 29-45.

Domènech, A. (2003): *El eclipse de la fraternidad: Una visión republicana de la tradición socialista*, Barcelona, Crítica.

Domènech, A. (2006): *La globalización es la venganza del rentista*. *Entrevista*. Disponible en: http://www.sinpermiso.info/textos/la-globalizacin-es-la- venganza-del-rentista-entrevista [Consulta: 8 de octubre de 2020]

Domènech, A. (2010): *Economía política y tradición histórica republicana: el caso de Adam Smith*. Disponible en: http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/textos//smithrepublicano.pdf [Consulta: 2 de mayo de 2019]

Domènech, A. (2017): *El socialismo y la herencia de la democracia republicana fraternal* Disponible en: https://www.elviejotopo.com/topoexpress/el-socialismo-y-la-herencia-de-la-democracia-republicana-fraternal/ [Consulta: 5 de julio de 2019]

Dubrow, J. (2015): *Political inequality in an age of democracy*, USA, Routledge.

Erazun, F. (2019): *A propósito de la reedición de* El eclipse de la fraternidad *de Antoni Domènech.* Disponible en: http://www.sinpermiso.info/textos/a-proposito-de-la-reedicion-de-el-eclipse-de-la-fraternidad-de-antoni-domenech [Consulta: 7 de abril de 2019]

Fernández, A. (2009): "Democracia Griega y República Romana: La cultura jurídica como elemento diferenciador y su proyección en el derecho público europeo", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 13, pp. 165–205.

Gárate, M. (2012): *La revolución capitalista de Chile*, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado.

Gargarella, R. (1999): *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós.

Gauthier, F. (2020): "Relaciones fiduciarias, libertad política, derecho a la existencia. Soberanía popular y separación de poderes en la Revolución francesa (1789-1795)", *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 81, pp. 51-66.

Gómez, J. C. (2004): *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*, Santiago de Chile, LOM.

González, J. (2012): "El republicanismo democrático romano. Su impronta para el diseño estructural del modelo clásico de participación política del ciudadano en Roma", *Revista de Derechos Humanos y Sociales*, IV (7), p. 65.

Guanche, J. C. (2018): *¿Quiénes somos todos? Prólogo a La democracia republicana fraternal y el socialismo con gorro frigio, de Antoni Domènech*. Disponible en: https://www.sinpermiso.info/textos/quienes-somos-todos-prologo-a-la-democracia-republicana-fraternal-y-el-socialismo-con-gorro-frigio [Consulta: 25 de septiembre de 2019]

Harvey, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.

Harvey, D. (2016): *El neoliberalismo es un proyecto político*. Disponible en: http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=13910 [Consulta: 4 de diciembre de 2019]

Lindh, A. y J. Edlun (2015): "The democratic class struggle revisited: The welfare state, social cohesion and political conflict", *Acta Sociológica,* 58 (4), pp. 311–328.

Lovera, D. (2010): "Derechos sociales en la Constitución del 80 (y de 1989 y de 2005)", en C. Fuentes, ed., *En el nombre del pueblo, debate sobre el cambio constitucional en Chile,* Santiago de Chile, UDP - Böll Cono Sur, pp. 217-262.

Meiksins Wood, E. (2012): *Liberty and property, social history of western political thought from renaissance to enlightenment*, UK, Verso.

Mossé, C. (1970): *Las doctrinas políticas en Grecia*, Barcelona, A. Redondo.

OEA (2015): "Desigualdad e inclusión social en las Américas", en *Serie de ensayos sobre las Américas.14 ensayos*. Segunda edición. Disponible en: https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf [Consulta: 3 de octubre de 2020]

Pettit, P. (1999): *Republicanismo: una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós.

Pinto, J. y V. Valdivia (2009): *¿Chilenos todos? La construcción social de la nación (1810-1840)*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.

Pisarello, G. (2012): *Un largo termidor. La ofensiva del constitucionalismo democrático*, Madrid, Editorial Trotta.

PNUD (2017): *Desiguales, orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile* Disponible en: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/desiguales--origenes--cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-.html [Consulta: 7 de octubre de 2020]

Polín, K. (2015): *Sobre la tradición republicana y el liberalismo*, Tesis, Universidad de Cantabria, España. Disponible en: https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/7478/MartinezKeruinPolin.pdf;jsessionid=7911BC454EEDC4BDCD4651CFBE66876C?sequence=1 [Consulta: 8 de agosto de 2020]

Raventós, D. (2011): "De qué hablamos cuando decimos que la renta básica es (o no) justa. Sobre liberalismos y republicanismos", *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6(I), pp. 223–240.

Raventós, D. (2019): *Democracia y capitalismo: los orígenes del engaño*. Disponible en: http://www.sinpermiso.info/textos/democracia-y-capitalismo-los-origenes-del-engano [Consulta: 6 de julio de 2019]

Ruiz-Tagle, P. (2010): "Patriotismo constitucional en el Bicentenario", en C. Fuentes, ed., *En el nombre del pueblo, debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Santiago de Chile, UDP - Böll Cono Sur, p. 292.

Saralegui, M. (2007): "La libertad de los modernos y la libertad negativa: diferencias y similitudes entre los discursos 'liberales' de Constant y Berlin"*, Thémata Revista de Filosofía*, 38, pp. 235–244.

Silva, B. y M. Rifo (2018): *Para la constitución política de la república contemporánea: entrevista a David Casassas*. Disponible en: http://www.sinpermiso.info/textos/para-la-constitucion-politica-de-la-republica-contemporanea-entrevista-a-david-casassas [Consulta: 5 de mayo de 2019]

Skinner, Q. (2004): *La libertad antes del liberalismo*, México, DF, CIDE-Taurus.

Valdivia, V. (2010): "Estabilidad y constitucionalismo: las sombras de la excepcionalidad chilena", en C. Fuentes, ed., *En el nombre del pueblo, debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Santiago de Chile, UDP - Böll Cono Sur, pp. 131-162.

Viera, C. (2013): *Libre Iniciativa Económica y Estado Social: Análisis al estatuto de la libertad de empresa en la Constitución chilena,* Santiago de Chile, Thomson Reuters.

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.75366

EDICIONES COMPLUTENSE

Derecho de excepción, Constitución y covid-19. Luces y sombras del estado de alarma en el contexto actual

María Cristina Pérez Sánchez[1]

Recibido: 21-04-2021 // Aprobado: 22-11-2021

Resumen. La CE 78 en su art. 116.1 contempla la posibilidad de declaración por parte del Gobierno del estado de alarma, y la Ley Orgánica 4/1981 recoge expresamente la oportunidad de declaración de este régimen extraordinario en caso de crisis sanitarias tales como epidemias. Desde una perspectiva puramente legislativa, el Estado español, al igual que sus vecinos europeos, dispone ciertamente de otras leyes que harían posible adoptar medidas similares a las que habilita el estado de alarma sin necesidad de centralizar en el Ejecutivo la adopción de decisiones. La cuestión es si solo la declaración de estado de alarma ampara la posibilidad de limitar la circulación de personas por el territorio nacional, cómo y por qué. Por su parte, el art. 55 CE 78 prescribe el estado de excepción para la suspensión de derechos, pero nada dice respecto al estado de alarma. En este trabajo analizaremos cómo encajar este aparente conflicto de normas, y abordaremos la conveniencia de optar por una u otra centrando la atención en los necesarios equilibrios con las comunidades autónomas.
Palabras clave: Constitución; ley; decreto; alarma; excepción; suspensión; limitación; derechos; libre circulación.

[en] Emergency Law, Constitution and covid-19. Lights and shadows of the alarm state in the current context

Abstract. The CE 78 in its art. 116.1 contemplates the possibility of declaration by the Government of the state of alarm and Organic Law 4/1981 expressly includes the opportunity of declaration of this extraordinary regime in case of health crises such as epidemics. From a purely legislative perspective, the Spanish State, like its European neighbours, certainly has other laws that would make it possible to adopt measures similar to those that enable the state of alarm without the need to centralize decision-making in the executive. The question is whether only the declaration of a state of alarm protects the possibility of limiting the movement of people through the national territory, how and why. For its part, art. 55 EC 78 prescribes the state of exception for the suspension of rights, but says nothing about the state of alarm. In this paper we will analyze how to fit in this apparent conflict of norms and we will address the advisability of opting for one or the other, focusing on the necessary balances with the Autonomous Communities.
Keywords: Constitution; Law; Decree; Alarm; Emergency; Suspension; Limitation; Rights; Free movement.

Sumario. 1. Contextualización. 2. Contenido y alcance del artículo 116 CE 78. Estado de alarma vs. estado de excepción. 3. Suspensión o limitación de derechos en el estado de alarma y en el estado de excepción. El caso concreto del artículo 19 CE 78. 4. Los decretos de estado de alarma durante la pandemia y sus respectivas prórrogas. 5. Limitaciones y restricciones a la libertad de movimientos en los decretos de estado de alarma por covid-19. 6. Estado de alarma, limitación de movimientos y autoridad competente. Constitución y ley. 7. Conclusión. 8. Bibliografía.

Como citar: Pérez Sánchez, M. C. (2022). Derecho de excepción, Constitución y covid-19. Luces y sombras del estado de alarma en el contexto actual. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 75366. https://dx.doi.org/10.5209/poso.75366

1. Contextualización

El presente artículo tiene por objeto analizar el contenido y extensión de la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio a partir de la Constitución española de 1978 (CE 78) en su relación con la pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 (covid-19) y las limitaciones derivadas de la misma al derecho de libre circulación de las personas.

La CE 78 en su art. 116, que cierra el título V dedicado a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, contempla la posibilidad de declaración por parte del Gobierno del estado de alarma. Para centrar

[1] Universidad Complutense de Madrid (España)
E-mail: mcperez@ucm.es

la cuestión, es importante reparar que este título de la Constitución regula importantes instituciones que todo sistema político de carácter democrático debe recoger en su estatuto de poder, o sea, en su Constitución. Me refiero en concreto a herramientas como el control al Gobierno por parte de las cámaras y sus comisiones a través de preguntas e interpelaciones, a la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Congreso por su gestión política, y a otros instrumentos de profundo calado político y que no siempre son abordados en la práctica como lo que son: instrumentos que sirven para que los sistemas democráticos sean exactamente eso, democráticos. Me refiero a instituciones tan importantes como la cuestión de confianza, la moción de censura o la disolución de las Cortes por el presidente del Gobierno previa deliberación con el Consejo de Ministros.

Pues bien, precedido de toda esta batería de instrumentos que, aunque de carácter excepcional, contribuyen al normal desarrollo de los regímenes democráticos en general, y del nuestro en particular, en situaciones complejas en las que se ven abocados a hacer frente a circunstancias políticas de carácter extraordinario, se encuentra el art. 116 de la CE 78. Este artículo "constituye una vía o modo de previsión y de protección de las libertades y de la propia Constitución contra las emergencias" (Carro Martínez, 2006: 246), aun cuando un sector de la clase política no lo acogiera con agrado en 1978 por el contenido restrictivo de derechos y libertades que conlleva. Y es que esta es la razón por la cual se trata de un precepto largo y farragoso que ya desde el inicio remite para su regulación a su desarrollo a través de ley orgánica. Varios estudiosos de este artículo, como el recién mencionado, Carro Martínez (2006), o como el que fuera senador, Martín Retortillo (1978), se han mostrado asimismo en desacuerdo con la posición sistemática del artículo en un título, el V, dedicado a las relaciones entre Gobierno y Cortes. Se inclinan por una colocación diferente, en concreto, al final del capítulo V del título I, que se ocupa de la suspensión de derechos y libertades. Sin embargo, debe considerarse que su posición estratégica, junto a herramientas que una democracia plena debe asumir e implementar como engranajes del sistema, resulta adecuada para conferir a estas situaciones excepcionales, de las que habla el artículo 116, un barniz de normalidad democrática dentro de la excepcionalidad. Y es que como sostiene Cruz Villalón refiriéndose a los estados de alarma, excepción y sitio o lo que es lo mismo, al derecho de excepción que engloba los tres, es este derecho el que revela "hasta dónde un determinado ordenamiento está dispuesto a llegar en nombre de su propia seguridad sin con ello mismo desautorizarse; con ello, el derecho de excepción aporta permanentemente un elemento de legitimidad al sistema" (Cruz Villalón, 1984: 25). No obstante, conviene ser cautelosos, por ello el primer punto del artículo 116 advierte de la necesidad de una ley orgánica para regular los estados de alarma, excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes[2]. Repárese primero en la lógica y necesaria exigencia de una ley orgánica que permite generar un consenso amplio en cuanto a la regulación, y segundo, nótese la acotación "con las limitaciones correspondientes". En el mismo sentido, el punto cinco prohíbe expresamente la disolución del Congreso si estuviera declarado alguno de los estados comprendidos en el artículo, y el punto seis declara que los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

2. Contenido y alcance del artículo 116 CE 78. Estado de alarma vs. estado de excepción

Lo cierto es que, en cuanto a contenido material, el artículo 116 CE 78 resulta bastante escueto cuando se refiere al estado de alarma, salvo que dicho estado debe ser declarado por decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los diputados reunido al efecto. Este deberá dar su autorización en caso de prórroga, y salvo que dicho decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración, el art. 116.1 no aclara ningún otro extremo de esta situación de carácter excepcional. Para encontrar más detalles al respecto hemos de ir al desarrollo legislativo del mencionado artículo, y por consiguiente a la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio,

[2] **Artículo 116 CE 78**

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. **No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo**, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. **La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes**.

que en su artículo 4º b contempla expresamente la oportunidad de la declaración de este régimen extraordinario en caso de crisis sanitarias tales como epidemias, cual es el caso de la situación generada en España por el covid-19. Desde una perspectiva puramente legislativa, el Estado español, al igual que sus vecinos europeos, dispone ciertamente de otras leyes que harían posible adoptar medidas similares a las que habilita el estado de alarma sin necesidad de centralizar en el Ejecutivo la adopción de decisiones, como son la Ley 14/1986, de 25 de abril; Ley General de Sanidad; la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional; la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; o la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. La cuestión es que solo la declaración de estado de alarma ampara la posibilidad de limitar el derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional, y esta limitación es la medida que precisamente los Gobiernos de los países afectados por la pandemia, o sea todos, han considerado necesaria para frenar la expansión del virus. Este derecho aparece recogido en nuestra CE 78 en su art. 19[3] como uno de los derechos fundamentalísimos dotado con la mayor protección que nuestro sistema jurídico prevé, a saber, reserva de Ley Orgánica, amparo judicial y amparo constitucional. Las leyes anteriormente citadas permitirían ciertamente limitar la libre circulación de personas, pero solo en el ámbito territorial de las respectivas comunidades autónomas, no a nivel estatal. Mucho se ha hablado de esto y la cuestión no es fácil, dado que, además, el artículo 55.1 CE 78 recoge por su parte que el derecho de libre circulación regulado en el artículo 19 CE 78 podrá ser suspendido cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio, pero nada dice respecto al estado de alarma[4]. Se trata por tanto de analizar cómo resolver el encaje de este aparente conflicto, y considerar la necesidad o conveniencia de optar por unas leyes u otras sin perder de vista los necesarios equilibrios no tanto legales como políticos que deben mantenerse con las comunidades autónomas.

Conviene, por tanto, antes de seguir adelante, abordar una cuestión importante que acabamos de mencionar, a saber, la diferencia entre estado de alarma y estado de excepción. Este es un tema que, además de haber suscitado una gran controversia entre los juristas al tratar el tema de la pandemia, es importante precisar, ya que va directamente unido a la posibilidad o no de restringir o suspender la libre circulación de personas por el territorio nacional. La cuestión, como veremos más adelante, ha sido objeto de pronunciamiento por parte del TC, que, en sentencia 148/2021 de 14 de julio, sin cuestionar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la pandemia ocasionada por el covid-19, declara parcialmente inconstitucional el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo en cuanto a las medidas previstas en los apartados 1, 3 y 5 del art. 7 del Real Decreto. Se vulneran, a juicio del TC, el derecho fundamental a circular libremente por todo el territorio nacional, el derecho a elegir libremente residencia (art. 19 CE) y el derecho de reunión pacífica y sin armas (art. 21.1 CE). El Tribunal emplea como argumento esencial, que recoge en el fallo de la sentencia, que las restricciones extraordinarias a la libertad de circulación, residencia y reunión, impuestas por el art. 7.1 al decretar el confinamiento, *aún orientadas a la protección de valores e intereses constitucionalmente relevantes y ajustadas a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud*, exceden el alcance que al estado de alarma reconocen la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio a la que remite su art. 116.1. Se debía, por ello, haber acudido al estado de excepción, dado que se trataba de suspender derechos fundamentales.

Sin embargo, hemos señalado anteriormente que la citada ley contempla expresamente en su art. 4º b la oportunidad de declarar el régimen extraordinario de estado de alarma en caso de crisis sanitarias tales como epidemias[5]. A partir de ello, y en línea con los votos particulares de cinco de los magistrados del TC, debe entenderse a nuestro juicio que es el estado de alarma el régimen prescrito por la ley para los casos de epidemia. El estado de excepción, en cambio, estaría previsto para situaciones relacionadas con el orden público o, lo que es lo mismo y en sentido amplio, para supuestos de carácter político, en concreto, tal como establece el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 4/1981, cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales

---

3 **Artículo 19 CE 78**
Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.
Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

4 **Artículo 55 CE**
1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

5 **Artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio**
El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el art. 116. 2 de la Constitución, podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:
a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los arts. 28. 2 y 37. 2 de la Constitución, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

para la comunidad o cualquier otro aspecto del orden público resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo. La diferencia pues entre estado de alarma y estado de sitio antes que una distinción de grado sería de carácter cualitativo. "El error de nuestra Constitución ha sido incluir en el mismo artículo 116 a los estados de alarma, excepción y sitio, que son situaciones cualitativamente distintas entre sí. Si realmente se pensó que el estado de alarma tuviese como supuestos de hecho los recogidos más tarde en el artículo 4º de la ley estudiada (catástrofes y calamidades públicas, crisis sanitarias, desabastecimientos de productos), nunca debió ser previsto en el mismo precepto constitucional que los estados de excepción y de sitio, y nunca debió establecerse (art. 116.1) que una misma ley regularía estos tres estados" (Santaolalla López, 1981: 270). La situación que da origen a la declaración de uno u otro estado es por tanto cualitativamente distinta, como cualitativamente distinta es, por supuesto, en el estado de sitio, que viene motivado por una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional. Y es que al constituyente se le presentaron justamente estas dos opciones al redactar la CE 78. Por un lado, como señala Pérez Royo (2005), existía una opción gradualista con tres estados de mayor o menor intensidad a modo de *escalones sucesivos en la respuesta de emergencia,* y por otro, una opción diferenciadora que contempla los tres estados como *tres institutos diferentes* pensados cada uno de ellos *para un tipo de emergencia distinto.* Como sabemos, el constituyente optó por la opción diferenciadora, si bien reenvió al desarrollo legislativo la definición de los supuestos que debían encajar en cada uno de ellos. En este sentido se ha pronunciado también la magistrada Dña. Mª Luisa Balaguer Callejón en voto particular al fallo de la STC 148/2021 de 14 de julio, para quien estado de excepción y estado de alarma responden a situaciones de crisis de distinta naturaleza y no pueden ser entendidos como opciones sucesivas, siendo así que el legislador no previó en absoluto la opción de pasar de un estado a otro basándose en la gravedad de la situación. Sostiene la magistrada "la incorrección lógica del argumento esencial de la sentencia (recordemos, que debió recurrirse al estado de excepción y no al de alarma) puesto que son las causas habilitantes de la adopción del estado de alarma o de excepción, previstas en la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, las que condicionan la selección de uno u otro tipo de estado excepcional, y no los efectos, más o menos intensos, sobre la limitación de los derechos fundamentales. Es la situación de epidemia, por tanto, y no los efectos que provoca el confinamiento domiciliario sobre la libertad deambulatoria, la que ha de tenerse en cuenta para aplicar la LO 4/1981, y valorar la adecuación constitucional del decreto".

A partir de lo dicho anteriormente, tampoco podemos estar de acuerdo con aquel sector de la doctrina que considera que "para la garantía de los derechos fundamentales por las importantes restricciones impuestas colectivamente a los ciudadanos, hubiera sido necesario declarar el estado de excepción, y a ello no obsta la consideración de que los tres estados del artículo 116, conforme han sido desarrollados en la LOEAES, no posean una estructura gradual, porque en el momento de declararse el estado de alarma, 14 de marzo de 2020, se cumplía el supuesto de hecho del estado de excepción, sin forzar en modo alguno la dicción literal del artículo 13.1 de la LOEAES" (Sieira Mucientes, 2020: 295). En el mismo sentido se pronuncia Fernández de Gatta Sánchez (2020) al afirmar que "parece que hubiera sido constitucionalmente más adecuado utilizar las medidas sanitarias ordinarias y urgentes u otras establecidas en la legislación correspondiente y el estado de alarma para enfrentarse al coronavirus en el inicio de la epidemia, y pasar después a la declaración del estado de excepción, con suspensión de derechos y libertades, en su caso".

Insistimos por nuestra parte en que la finalidad que se persigue con la declaración del estado de excepción y el estado de sitio es que el Ejecutivo disponga de un margen de maniobra amplio para el restablecimiento del orden público alterado. De ahí la incorporación a estos estados de la posibilidad de suspender determinados derechos y libertades en los que posteriormente me detendré con respecto al estado de excepción, a fin de reafirmar que la declaración de este estado debe ir siempre vinculada a una inminente alteración del orden público que genere una situación de peligrosidad, supuesto que no se da en el caso de la declaración del estado de alarma que, como hemos visto, está pensado para cuando se produzca un grave alteración de la normalidad. Esta puede ser provocada por catástrofes o calamidades públicas como terremotos, inundaciones, incendios o accidentes de gran magnitud, crisis sanitarias como epidemias y situaciones de contaminación graves, situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad y paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad en concurrencia con alguna de las circunstancias anteriores (caso de la declaración de estado de alarma por el Gobierno español motivada por la huelga de controladores aéreos en diciembre de 2010, la cual, a juicio del Gobierno, generó una situación de calamidad pública de gran magnitud al impedir el derecho de los viajeros a circular y provocar enormes pérdidas económicas). Vemos por tanto que el estado de alarma va siempre asociado a la idea de calamidad pública, mientras que el estado de excepción y el estado de sitio se refieren a desórdenes públicos cuya restitución a la normalidad implica necesariamente la suspensión de derechos, cosa que no se da en el estado de alarma para el que la Ley 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio prevé la adopción de medidas de limitación de derechos, no suspensión, y/o intervención. Prestemos atención a que si en cuanto al estado de alarma la ley prevé una casuística respecto a los supuestos que deben originar su declaración, la regulación del estado de excepción se establece en términos muy genéricos, ya que resulta prácticamente imposible definir todas las situaciones de desorden público que pueden llevar a la adopción de medidas propias del estado de excepción y por tanto a la suspensión de derechos. Es precisamente esta sus-

pensión de derechos lo que define al estado de excepción, suspensión que debe acontecer según la ley cuando el libre ejercicio de precisamente los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias del Gobierno resulte insuficiente para restablecerlo y mantenerlo.

Parece que ninguna de estas alteraciones ha tenido lugar en nuestro país durante la pandemia, antes bien, si se ha acudido a la figura del estado de alarma por contraste con el estado de excepción, ha sido debido a la necesidad, para frenar la propagación del virus, de limitar la libre circulación de personas y restringir sus movimientos. Así lo comunicaba el Gobierno de Pedro Sánchez el 30 de abril de 2020 ante la necesidad de prorrogar el estado de alarma decretado el día 14 de marzo, y ante la evidencia de que antes de decretar dicho estado, el nivel de contagios se venía situando en torno a un 35%, y a día 2 mayo dicho porcentaje se había reducido considerablemente. Por consiguiente, el confinamiento de la población parece que es la causa que determina en un primer momento la adopción del estado de alarma, pero no es la única. El confinamiento va a tener como consecuencia inmediata el cese de una gran parte de la actividad económica, y ello va a generar asimismo la necesidad de dar cobertura social y económica a todos aquellos trabajadores por cuenta ajena que han visto suspendidos sus trabajos y que vienen obligados por ello a la solicitud de un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE). También a aquellos autónomos que se han visto en la necesidad de percibir una prestación por cese de actividad como consecuencia del cierre de sus negocios o, en relación con esto, a aquellas personas que se han podido beneficiar de las moratorias para el pago del alquiler de viviendas o locales de negocio. En definitiva, el estado de alarma responde a todas estas necesidades. Se trata por tanto de un instrumento eficaz para frenar la pandemia por covid-9, y sirve de amparo a muchos colectivos que se han visto beneficiados por ese escudo social puesto en marcha por el Gobierno a través de la declaración del estado de alarma. Emergencia sanitaria e impacto socioeconómico son por tanto los detonantes de la adopción de esta medida que, como hemos dicho, responde a la apreciación de un estado de calamidad pública que, en el caso que nos ocupa, es completamente evidente. De ahí la enorme responsabilidad política que conlleva la adopción de la misma.

Una vez aclarado el porqué del estado de alarma en la pandemia por covid-19 en relación a sus causas o naturaleza jurídica, nos centraremos a continuación en cómo se comporta en cuanto a sus consecuencias, analizando en qué consiste la limitación de derechos, y en concreto del derecho a la libertad de circulación de personas por el territorio nacional, en los estados de alarma decretados por el Gobierno de España desde el 14 de marzo de 2020. El objetivo es analizar con sentido crítico si (aun cuando como acabamos de afirmar consideramos el estado de alarma la figura adecuada para controlar la pandemia) la limitación o restricción de derechos se acomoda a lo regulado en la ley para el estado de alarma o si, como ha considerado el TC, quizá se aproxima peligrosamente a lo dispuesto para el estado de excepción. Aplicar medidas propias del estado de excepción bajo un estado de alarma conllevaría la vulneración de las precauciones que la ley prevé a fin de evitar que el Gobierno pueda actuar de manera arbitraria en el recorte de derechos.

3. Suspensión o limitación de derechos en el estado de alarma y en el estado de excepción. El caso concreto del artículo 19 CE 78

Por los motivos que acabamos de enunciar en el epígrafe anterior, la CE 78, en su artículo 55, prevé la posibilidad de, bajo determinadas condiciones, suspender determinados derechos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción. En concreto y de manera tasada, se pueden suspender aspectos relativos al derecho a la libertad y seguridad personales (art. 17 CE), a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), al secreto de las comunicaciones (art.18.3 CE), a la libertad de circulación y residencia (art.19 CE), a la libertad de expresión, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1, a y d CE) y el secuestro de las publicaciones, grabaciones u otro medio de información (art.20.5 CE), a los derechos de reunión y manifestación (art. 21 CE), a los derechos de huelga (art.28.2 CE) y a la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE).

Ahora bien, "suspensión no equivale a supresión, pues los derechos no desaparecen, sino que su ejercicio queda restringido dentro de lo permitido constitucionalmente en los términos de la autorización parlamentaria. Así, los derechos fundamentales no desaparecen en situaciones de crisis, sino que continúan vigentes si bien modulados en atención a las circunstancias excepcionales que justifican una intervención del poder público más invasiva, pero en ningún caso vulneradora de los derechos que siguen funcionando como garantías del Estado del derecho y que limitan el ejercicio del poder público" (Aba Catoira, 2011: 328).

Nos interesa en particular analizar a fondo las implicaciones teóricas y prácticas de la suspensión del derecho a la libertad de circulación y residencia por la aparente confluencia que pudiera darse entre las medidas previstas al respecto por los artículos 11.a y 20 de la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, que regulan respectivamente la limitación y la prohibición de la circulación de personas en el estado de alarma y en el estado de excepción. Lo cierto es que tal confluencia no existe y lo acabamos de enunciar: para el estado de sitio el mencionado artículo 20 dice, entre otras cosas, que en estado de excepción "la autoridad

gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir. Igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de personas que puedan dificultar la acción de la fuerza pública", mientras que en estado de alarma el artículo 11.a recoge que el decreto de declaración del estado de alarma podrá acordar, entre otras medidas, la de "limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos".

Una vez establecido que es el estado de alarma y no el estado de excepción el que procede aplicar en el caso de la pandemia producida por el covid-9, el siguiente escollo que nos encontramos es analizar los diferentes reales decretos mediante los cuales el Gobierno ha declarado los sucesivos estados de alarma. Pretendemos ver si las limitaciones y prohibiciones establecidas en los mismos a la libertad de circulación efectivamente encajan en las previsiones del estado de alarma o si se asemejan más a las dispuestas para el estado de excepción.

Veamos pues en qué términos se han pronunciado los reales decretos que establecen el estado de alarma. Recordemos que el primer estado de alarma se decreta en España el 14 de marzo de 2020, tras la declaración el día 11 por parte de la Organización Mundial de la Salud del carácter de pandemia de la infección por covid-19, a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19. Este real decreto será prorrogado en seis ocasiones consecutivas cada quince días y, tras la desescalada, que coincide con la época estival, a la vista de la mala evolución de los datos de la pandemia en el país, se decreta el segundo estado de alarma, cuya prórroga esta vez será aprobada por seis meses, hasta el 9 de mayo. Antes de entrar a analizar el contenido restrictivo de los reales decretos respecto a la libertad de movimientos, resultará interesante poner nombre a estos reales decretos y, sobre todo, explicar otra cuestión que también ha suscitado debate entre los juristas y la clase política, que es la relativa a los plazos de las diferentes prórrogas.

4. Los decretos de estado de alarma durante la pandemia y sus respectivas prórrogas

La primera norma que declara el estado de alarma por la covid-19 es, como acabamos de decir, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, prorrogado cada quince días por los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril; 492/2020, de 24 de abril; 514/2020, de 8 de mayo; 537/2020, de 22 de mayo, y 555/2020, de 6 de junio. Esta última prórroga dura hasta el 21 de junio y pone fin al primer estado de alarma provocado por la pandemia. Como consecuencia de la mala evolución en la transmisión del virus, un segundo estado de alarma será decretado a nivel nacional mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2, prorrogado por Real Decreto 956/2020 de 3 de noviembre. A diferencia de las prórrogas anteriores, que eran de 15 días, esta última tendrá una vigencia de seis meses, hasta el 9 de mayo de 2021, y es más que previsible, a la vista de la evolución de la pandemia, que haya nuevas declaraciones de estado de alarma.

Lo anunciábamos anteriormente: ¿por qué seis prorrogas de 15 días y una, esta última, de seis meses? La cuestión también ha suscitado cierta controversia. Para dar respuesta a la pregunta debemos irnos al artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, que dice lo siguiente:

> 1. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.
> 2. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Solo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

A la luz de este artículo 6.2 queda claro que la primera declaración de estado de alarma tendrá una duración de quince días, sin embargo, no se plantea en la ley ninguna exigencia respecto a las prórrogas sucesivas, a pesar de lo cual hay quien ha cuestionado que la declaración del estado de alarma pueda ser prorrogada de una vez por más de quince días. Y ello aun cuando, de hecho, el Congreso ya autorizó una prórroga de un mes para el estado de alarma que decretó el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero el 4 de diciembre de 2010 ante el conflicto con los controladores aéreos. Esta situación se alargó hasta el 15 de enero de 2011 con el fin de afrontar la situación de cierre del espacio aéreo español debido a la huelga de controladores durante el puente de la Constitución, y con el argumento de que dicha prórroga era necesaria para consolidar la normalidad en el tráfico aéreo[6]. En aquel caso, el Ejecutivo obligó a los controladores a reincorporarse a sus puestos de trabajo bajo la dirección del Ejército del Aire. Ya respecto a aquel conflicto corrieron ríos de tinta sobre la pertinencia o no de proceder a la declaración del estado de alarma por tratarse de un conflicto laboral social y no tanto de una catástrofe natural, pero además hubo también polémica respecto a la duración del mismo. En este sentido,

[6] Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

se advirtió entonces que "lo que la Constitución prescribe es que el plazo máximo por el que el Gobierno puede declarar el estado de alarma es de quince días. Si se trata, como es obvio, de una situación de emergencia o anormalidad, la vigencia del estado de alarma debería haberse limitado estrictamente al periodo temporal de vigencia de la situación de anormalidad de la situación que se trata de corregir, sin necesidad de agotar de modo imprescindible el plazo máximo previsto. Si la situación anormal dura uno, dos o tres días, no puede aplicarse el plazo de 15 días, porque, insistimos, es un plazo máximo que debe ser relacionado con el objetivo esencial: restablecer la normalidad. No caben interpretaciones extensivas en materias tan básicas, que suponen limitación de derechos fundamentales" (Vidal y Delgado, 2011: 261).

Pero volviendo al caso que nos ocupa, y al margen de que los acontecimientos se impongan en el caso covid-19 y aconsejen que la medida de estado de alarma tenga una duración mayor de lo que venía teniendo, o sea, quince días, lo cierto es que no podemos estar de acuerdo con aquellos que cuestionan que sea posible acordar una prórroga de varios meses, planteamiento que sin duda alguna resulta de una interpretación errónea y sesgada de la CE 78 y la Ley Orgánica 4/1981. Como sostiene el defensor del pueblo, Fernández Marugán (2021), la Constitución no dice nada sobre la duración de la prórroga, y corresponde al Congreso de los Diputados determinar la duración de la misma. En su opinión, podría optar, como hizo entre marzo y junio de 2020, por prórrogas quincenales. O bien por la prórroga semestral decidida por el Congreso de los Diputados el 29 de octubre, a la vista de la persistencia e intensidad de la pandemia y de las perspectivas pesimistas al respecto. Ya se había pronunciado en este sentido el defensor en el documento *Actuaciones ante la pandemia de covid-19* publicado el pasado mes de diciembre, al hacer la siguiente reflexión: "El estado de alarma, como instrumento constitucional, está previsto para situaciones como la actual y no puede rechazarse *a priori* su idoneidad, sin perjuicio de que, como situación limitativa de derechos que es, exige un riguroso seguimiento, de modo que se garantice el respeto a los principios de intervención mínima, proporcionalidad, temporalidad, normalidad y responsabilidad". Fernández Marugán concluye que "en términos de respeto a los derechos fundamentales, no sería preocupante un estado de alarma duradero si la extrema gravedad de las circunstancias lo exige. En su opinión, lo grave sería que no se atendiesen los mencionados" (Fernández Marugán, 2021: 10)

Por consiguiente y de acuerdo con el defensor del pueblo, se entiende que la competencia para definir la prórroga corresponde al Congreso de los Diputados por mayoría simple dentro del plazo de quince días, y que lógicamente el decreto de estado de alarma no puede ni debe fijar la existencia de prórrogas ni tampoco su duración. Como ni la CE 78 ni la Ley Orgánica 4/1981 establecen ninguna prohibición al respecto, sino que guardan silencio, será el Congreso el órgano competente para decidir la duración de la prórroga, no el Gobierno, quien, en todo caso, deberá rendir cuentas en los términos previstos por el Congreso.

5. Limitaciones y restricciones a la libertad de movimientos en los decretos de estado de alarma por covid-19

Empezaremos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, cuyo artículo 7 lleva por título precisamente, "Limitación de la libertad de circulación de las personas" y dispone:

> Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada: a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial. d) Retorno al lugar de residencia habitual. e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables. f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros. g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad. h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.

La polémica se ha generado en cuanto que este artículo, que debería suponer una mera limitación del derecho a la libre circulación, tal como establece el artículo 11.a) de la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, parece entrañar más bien una suspensión del mismo más acorde a lo previsto en la citada ley por el artículo 20.1. Este prevé la "prohibición de la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine…" para el supuesto de que se hubiera declarado el estado de excepción, tal como ha sostenido el TC. No olvidemos tampoco el fundamento jurídico octavo de la STC 83/2016 desestimando el recurso de amparo presentado por los controladores aéreos con motivo de la declaración del estado de alarma en diciembre de 2010, que dice lo siguiente: "A diferencia de los estados de excepción y sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio". En el mismo sentido advierte Presno Linera (2020) que nos encontramos ante una teórica limitación formal de la libertad de circulación que, de hecho, implica una prohibición general de la citada libertad, que choca con la configuración que en su momento se dio a la L.O, 4/1981 en la que el legislador, pudiendo hacer otra cosa, se decantó por una serie de medidas que en el

caso del estado de alarma parecen menos gravosas que las realmente adoptadas bajo su amparo en el Decreto 463/2020. Añade Presno Linera que las medidas limitativas de la libertad de circulación, además de aplicarlas de forma razonada y razonable, "deben fundarse en una ley" y nos parece discutible, cuando menos, que en el caso que nos ocupa tengan un fundamento claro en la L.O. 4/1981, máxime teniendo en cuenta la obligación iusfundamental de interpretar la normativa aplicable en el sentido más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales (STS 17/1985, de 5 de marzo, FJ 4) (Presno Linera, 2020: 26).

Sin dejar de estar de acuerdo en parte con estos argumentos, no podemos por menos que situarnos en posiciones más afines a la consideración de que el artículo 7.1 del citado decreto sí se ajusta a las exigencias del 11.a de la Ley 4/1981 atinentes a la libertad de circulación en el estado de alarma, posiciones con las que en este punto nos mostramos más de acuerdo y que veremos a continuación. El elemento fundamental que determina la no suspensión del derecho es que las restricciones a la que se ve sometida la libertad de circulación, si bien son muchas tanto desde un punto de vista formal como material, no llegan al punto de desdibujar el derecho a la libre circulación tanto como para hablar de suspensión. Ello es así entre otras razones porque el propio decreto contiene dos enunciados que en este punto resultan clave y que seguidamente subrayamos en negrita: "Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o ***por otra causa justificada".*** **Y a continuación, tras enumerar las mencionadas actividades se añade un apartado que reza "Cualquier otra actividad de análoga naturaleza"**. Ambas cláusulas resultarían impensables dentro de la previsión que para el estado de excepción contempla la ley, sobre todo si atendemos al espíritu de la norma en vez de quedarnos en la interpretación literal de preceptos sueltos. Entre esas previsiones, la L.O. 4/1981 en su artículo 20 habla de: "prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir", "delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de personas que puedan dificultar la acción de la fuerza pública", "exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual", "disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad cuando lo estime necesario", y por último "fijar transitoriamente la residencia de personas determinadas en localidad o territorio adecuado a sus condiciones personales".

Lo cierto es que si cabían dudas sobre que las restricciones planteadas por los decretos de declaración de estado de alarma pudieran no encajar bien en este estado, lo que queda claro es que donde no encajan a nuestro juicio es en las prohibiciones previstas por la ley para el estado de excepción. Por lo tanto, resulta pertinente que en un caso hablemos de limitación y en el otro de suspensión, a tenor de lo dispuesto por el art. 55 CE 78. La CE 78 nos sirve de referente y guía para interpretar las leyes, a pesar de la parquedad y falta de previsión de las que adolece el artículo 116, aspectos en los que todos los estudiosos del tema estamos de acuerdo. Dicha interpretación, si bien difícil, debe partir de desbrozar con cuidado el espíritu de la ley, de la Ley 4/81 de los estados de alarma, excepción y sitio y de las demás leyes con las que guarda relación, las que hemos mencionado al comienzo de este trabajo y sobre las que volveremos a detenernos después. De que desbrocemos con acierto ese espíritu de la ley, con la ayuda del texto constitucional, depende que consigamos ordenar el puzle con acierto y colocar cada cosa en su sitio. Y es en este contexto y no en otro donde creo debería inscribirse la advertencia de Presno Linera de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo *al establecer la obligación de interpretar la normativa aplicable en el sentido más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales (STS 17/1985, de 5 de marzo, FJ 4). Entendemos que esta obligación es totalmente acorde al espíritu que inspira la Constitución y la ley, a la hora de establecer, al amparo del estado de alarma, las medidas necesarias para contener la pandemia.*

No compartimos en este punto, al menos por el momento, el planteamiento de autores que, dedicados al estudio de la cuestión, entienden que el decreto que declara el estado de alarma viene a suspender materialmente la libertad de circulación porque su artículo 7 establece una prohibición general de circular, aunque prevea algunas excepciones. Piensan además que si esas medidas prohibitivas encuentran amparo en otras leyes como la Ley General de Sanidad o la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, entonces esas leyes están amparando, en contra de la Constitución, la suspensión de derechos. El error en el que estaríamos incurriendo sería el de *interpretar la Constitución de conformidad con la ley, y no la ley de conformidad con la Constitución, que es lo que debería hacerse*, (Díaz Revorio, F. J., 2020). Por mi parte, creo que el error reside en olvidar que el camino del desbroce al espíritu de la ley es siempre unidireccional y va de la Constitución a la ley, y que así es porque así debe ser.

Una vez hecha esta aclaración, veamos pues qué dicen estas leyes que vienen a completar o acompañar las medidas recogidas en el artículo 11.b de la L.O. 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio:

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, al regular el sistema de salud dispone un capítulo V que lleva por título **"**De la intervención pública en relación con la salud individual y colectiva". En este capítulo se inscribe el artículo 26, que reza así:

> 1. En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o de sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras consideren sanitariamente justificadas.
> 2. La duración de las medidas a que se refiere el apartado anterior, que se fijarán para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

Asimismo, de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, dispone en su artículo 3:

> Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

Por otra parte, y como se habrá podido observar, en todo lo dicho hasta el momento hemos venido refiriéndonos al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma. No hemos hecho tanto hincapié en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el segundo estado de alarma, prorrogado por Real Decreto 956/2020 de 3 de noviembre, y que estará vigente hasta el 9 de mayo de 2021. La razón para no hacerlo no es otra que en lo que se refiere a la limitación de movimientos, tema del que nos hemos ocupado en este artículo, este último decreto plantea cuando menos muchos menos problemas de encaje legal y constitucional que el anterior, dado que las medidas contempladas en el mismo son menos restrictivas. Por ello, damos por hecho que todo lo planteado respecto a la pertinencia o no de la declaración del estado de alarma, así como el análisis realizado respecto a las limitaciones al derecho de libre circulación valen igual, más teniendo en cuenta, como acabamos de señalar, que las medidas inicialmente adoptadas han ido flexibilizándose a medida que ha ido evolucionando la pandemia.

6. Estado de alarma, limitación de movimientos y autoridad competente. Constitución y ley

Interesa retomar ahora un punto importante que mencionábamos al comienzo de este artículo y que hemos considerado apropiado dejar para el final, una vez analizados en profundidad los pros y los contras de la declaración del estado de alarma como instrumento limitador de derechos. El tema enlaza directamente con la mención que acabamos de realizar más arriba de algunas leyes de ámbito estatal que permitirían igualmente adoptar medidas similares, y tiene que ver con la necesidad de centralizar en el ejecutivo la adopción de decisiones a fin de llevar a buen puerto la observancia de las restricciones recogidas en las citadas medidas y el despliegue de los regímenes sancionadores derivados. La cuestión es que como en España las competencias en materia de sanidad están transferidas a las comunidades autónomas, se hace necesario que a los efectos del estado de alarma la autoridad competente recaiga en el Ejecutivo, de modo que el mando único resida en el Gobierno en caso de necesidad, ya que de otro modo cada comunidad autónoma podría aplicar o no, o de diferente manera, las leyes a las que nos referíamos anteriormente. Es por esta razón que la L.O. 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, contempla en el artículo 7 lo siguiente: "A los efectos del estado de alarma la autoridad competente será el Gobierno, o por delegación de este, el presidente de la comunidad autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad". Si en la primera declaración de estado de alarma primó el mando único del Gobierno, en la segunda hemos visto que en muchos casos se ha hecho uso de la delegación contemplada en el citado artículo.

Lo cierto es que, sin declaración de estado de alarma, las competencias en materia de sanidad recaerían en las comunidades autónomas exactamente igual que en circunstancias normales. Las comunidades, por su parte, y respecto a la restricción de movimientos, harían lo que hicieron entre el primer momento en que se comunicó el aviso de pandemia y el 14 de marzo de 2020, fecha en que se decretó el primer estado de alarma, a saber, decretar el confinamiento de poblaciones concretas, como fue el caso de Igualada en Barcelona o Labastida en Álava. Es decir, cada comunidad autónoma podría adoptar sus propias decisiones respecto a sus propios territorios, lo que no podría es impedir la circulación entre diferentes autonomías. Podría determinar el confinamiento de su territorio, pero no podría impedir la circulación o el tránsito por el mismo. Además, el Gobierno se vería privado de la facultad de dar órdenes al resto de Administraciones, y es que el estado de alarma tiene como finalidad precisamente conceder al Gobierno competencias de mando único ante una emergencia o una calamidad pública que afecta a todo el territorio del Estado. El Ejecutivo decide la política de confinamiento del país en su conjunto; de otro modo, cada comunidad podría decidir cuándo y cómo poner fin a su confinamiento. La pregunta que nos hacemos es por tanto: sin declaración de estado de alarma ¿tendría el Gobierno margen de maniobra para asumir el control de la situación generada por el covid-19? No es difícil darse cuenta

de que no se trata tanto de una cuestión jurídica como política, pero ciñámonos al ordenamiento y acudamos para responder a la Ley Orgánica 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Esta ley introduce en su artículo 19 un órgano denominado Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), que está constituido por el ministro de Sanidad, quien lo preside, y por los consejeros competentes en materia de sanidad de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía. Las funciones de este consejo son conocer, debatir y, en su caso, emitir recomendaciones en relación con: funciones esenciales en la configuración del sistema nacional de salud, de asesoramiento, planificación y evaluación y de coordinación del sistema. Se trata por tanto de un órgano coordinado por el Ejecutivo que, según dispone el citado artículo 19.3, b), acordará, entre otras, *la lista de acciones preventivas poblacionales e individuales que son recomendables* y que resultarán de aplicación en todo el país. Este es el caso de los confinamientos que reiteradamente ha venido acordando el CISNS en sus reuniones periódicas con motivo de la pandemia. Ahora bien, retomemos nuestro argumento, lo que los acuerdos adoptados por el consejo recogen son medidas de cooperación y coordinación del Estado con las comunidades autónomas y demás Administraciones públicas y organismos competentes, que en ningún caso podrían abarcar medidas generales coercitivas bajo un mando único, ni amparar la limitación de derechos fundamentales, como el derecho a la libre circulación de personas. En esta línea cabe señalar también el artículo 31.1 de esta misma ley que establece lo siguiente: "Corresponde al Ministerio de Sanidad hacer efectiva la coordinación del Estado con las Administraciones públicas y los organismos competentes, en el ejercicio de las actuaciones destinadas a la prevención y protección frente a riesgos ambientales para la salud". De nuevo la ley atribuye al Gobierno la capacidad de coordinar, no el mando único. Lo mismo sucede con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que en su artículo 34.1 atribuye al ministro del Interior la competencia de *impulsar, coordinar y desarrollar la política del Gobierno en materia de protección civil*, y en la disposición número 36 dice que *los delegados del Gobierno, bajo las instrucciones del Ministerio del Interior, coordinarán las actuaciones en materia de protección civil de los órganos y servicios de la Administración General del Estado de sus respectivos ámbitos territoriales, en cooperación a su vez con los órganos competentes en materia de protección civil de las correspondientes comunidades autónomas y entidades locales*. Por consiguiente, como no puede ser de otro modo, tampoco encontramos en esta ley la posibilidad para el Gobierno de emitir órdenes bajo un mando único y, por otra parte, nada dice respecto al derecho de libre circulación de personas. Lo mismo sucede con la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, que permitiría asimilar la pandemia provocada por el covid-19 a una situación de interés para la seguridad nacional, atendiendo a la descripción que hace de la misma en su artículo 23.2 como "aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno". Hasta aquí esta ley quizá podría servir para adoptar las medidas necesarias sin necesidad de acudir al estado de alarma. El problema es que en el artículo 23.3 añade: "La situación de interés para la seguridad nacional se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos", de modo que estaríamos de nuevo ante el mismo debate que hemos intentado esclarecer en este artículo al confrontar los conceptos de suspensión y restricción o limitación, o lo que es lo mismo, al intentar conjugar el artículo 55 CE 78 y el 11.a de la L.O. 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio. Este tema ha ocupado la parte central de este trabajo, y nos llevaría ahora de nuevo a examinar si las limitaciones adoptadas al amparo de esta ley se inscribirían en lo que podría considerarse una suspensión de derechos. Por lo demás, la Ley de Seguridad Nacional dispone en su artículo 24.2 que "la declaración de situación de interés para las seguridad nacional supondrá la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación", de donde se deduce, para el caso de pandemia, que las comunidades autónomas vendrían obligadas a facilitar sus recursos, policiales, sanitarios o de otro tipo al Gobierno, cuya función sería coordinar a las diferentes Administraciones. En definitiva, tampoco esta Ley de Seguridad Nacional cubriría las necesidades derivadas de la declaración del estado de alarma.

7. Conclusión

Hemos intentado arrojar luz en este trabajo sobre el dilema suspensión vs. restricción de derechos asociado a la descripción de los estados de alarma y excepción en el contexto constitucional español. Si con algo debemos quedarnos de lo aquí expuesto es, a mi juicio, con la afirmación del Tribunal Constitucional de que *en el estado de alarma no puede haber suspensión de derechos fundamentales, pero sí restricción de los mismos o limitación* (STC 83/2016 F. J. 8º). Hemos intentando explicar y razonar hasta dónde llegan los límites, y hemos intentado hacerlo a través del ordenamiento jurídico. Hemos apelado al espíritu de la norma para aclarar que el estado de excepción se refiere siempre a una situación politizada que viene determinada por graves conflictos políticos o de orden público, y que el estado de alarma se aplica a situaciones carentes de carácter político por tratarse de catástrofes naturales, sanitarias o tecnológicas. Al igual que hemos establecido con claridad la dife-

rencia, hemos buscado los confines de la limitación y de la suspensión de los derechos a fin de poder encajar las restricciones a la libre circulación de las personas en el estado de alarma. No en balde, como señala Cruz Villalón (1981): "Esta diferencia aparece clara en el supuesto de la libertad de circulación: así el artículo 11 a) L.O. 1981 de los estados de alarma, excepción y sitio habla, para el estado de alarma, de 'limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos...', en tanto el artículo 20.1 habla, para el estado de excepción, de 'prohibir la circulación de personas o vehículos'". En resumen, hemos tratado de buscar la naturaleza de los límites y nos hemos encontrado con los límites naturales de los derechos, esos que la doctrina define como límites internos para distinguirlos de los límites externos, aquellos más allá de los cuales no despliegan efectos. Y es que, a diferencia del estado de excepción en el que la suspensión de derechos viene determinada por razones políticas externas, en el estado de alarma la restricción de derechos viene motivada por razones naturales de carácter interno, y, por ello, el derecho de libre circulación se ha visto alterado en sus límites intrínsecos por la pandemia provocada por el covid-19, y se ha visto restringido hasta su límite natural. No debemos confundir la suspensión de derechos con sus límites. Como decía Ulpiano: *alterum non laedere* ("no hacer daño a los demás"); quizá este sea el límite por antonomasia.

Por las mismas razones, el juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Oliver Wendell Holmes, aducía en 1919 respecto a otros derechos, que la protección más estricta de la libertad de expresión no protegería a un hombre que gritara falsamente "fuego" en un teatro y provocara el pánico. Por la misma razón, someter a cuarentena a un contagiado, o a alguien sospechoso de ser contagioso, no sería suspenderle en su derecho, y por la misma razón, el derecho a la libre circulación no protegería a un conductor ebrio. Y es que en estos casos lo que se restringe es la voluntad, no el derecho. No podemos estar de acuerdo con esa parte de la doctrina que no considera estos límites como auténticos por no ser de carácter externo. Quizá y como colofón, debamos reparar en que en última instancia este recorrido por el mundo del Derecho entraña necesariamente una decisión de carácter político. Téngase además en consideración lo ajustado en cuanto a votos de la resolución del TC en el fallo de la sentencia 148/2021 de 14 de julio. En ella se declara parcialmente inconstitucional el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo sobre el estado de alarma, acordado por cinco votos en contra (con sus correspondientes votos particulares) y seis a favor (con la ausencia por enfermedad de uno de los miembros del Tribunal), tras dos plenos consecutivos y más de quince de horas de debate. En este contexto, señala el magistrado del TC D. Cándido Conde-Pumpido Tourón en su voto particular, que "la sentencia de la mayoría no resuelve, sino que crea un grave problema político y sanitario, al desarmar al Estado contra las pandemias, privándole del instrumento que la ley determina expresamente para hacer frente a las crisis sanitarias, que es el estado de alarma. Y no responde a criterios propiamente jurídicos, pues dichos criterios deben proporcionar certeza y seguridad jurídica". Sin entrar a valorar por nuestra parte si dicho desmantelamiento se producirá o no, lo cierto es que todo parece indicar que el propio constituyente y el propio legislador orgánico de excepción al que remite, deberán ponerse de acuerdo para arrojar luz sobre las sombras que proyectan los estados de excepción, del mismo modo que deberán ponerse de acuerdo Ley y Constitución, y en última instancia, razón y voluntad.

8. Bibliografía

Aba Catoira, A. (2011): "El estado de alarma en España", Madrid, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 28, pp. 305-334.

Carro Martínez, A. (2006): "Sistemas de anormalidad constitucional: artículo 116", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Alzaga Villaamil, O (dir.), Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), Tomo IX, pp. 210-262.

Cruz Villalón, P. (1981): "El nuevo Derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)", Madrid, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 1. Nº 2, p. 124.

Cruz Villalón, P. (1984): *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, pp. 23-28.

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020): "El estado de alarma en España por la epidemia del coronavirus y sus problemas", Madrid, *Revista Española de Derecho Constitucional,* Nº 33, p. 30.

Fernández Marugán, F. (2020): "Actuaciones ante la pandemia de COVID-19", p. 10. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/12/Documento_COVID-19.pdf [Consulta: 25 de marzo de 2021]

Fernández Marugán, F. (2021): "El defensor del pueblo considera que la declaración del segundo estado de alarma respetó la constitución". Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/noticias/segundo-estado-alarma/[Consulta: 25 de marzo de 2021]

Martín Retortillo, L. (1978): *Diario de Sesiones de la Comisión de Constitución del Senado,* de 7 de septiembre de 1978, pp. 2413-2414.

Pérez Royo, J. (2005): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, décima edición, p. 1042.

Presno Linera, M.A. (2020): "Estado de alarma y sociedad del riesgo global", en Atienza Macías, E. y J. F. Rodríguez Ayuso dirs., *Las respuestas del Derecho a las crisis de salud pública*, Madrid, Dykinson, p. 25.

Santaolalla López, F. (1981): "Crónica Parlamentaria", Madrid, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 2, p. 270.

Sieira Mucientes, S. (2020): "Estado de alarma", Madrid, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº. 19, pp. 275-305.

Vidal Prado, C. y D. Delgado Ramos (2011): "Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga", Madrid*, Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 92, pp. 243-265.

CC BY

ARTÍCULOS

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.70909

EDICIONES COMPLUTENSE

Deme una razón. Sobre el poder en la Teoría de la Elección Racional

Jorge Andrés López Rivera[1]

Recibido: 28-10-2020 // Aprobado: 25-01-2022

Resumen. Este trabajo sostiene que una concepción del razonamiento práctico entendido como racionalidad instrumental maximizadora, propia de la Teoría de la Elección Racional (TER), resulta insuficiente para el análisis del poder social. Bajo la premisa según la cual acción y poder son conceptos estrechamente vinculados y tomando la racionalidad como categoría clave para entender los ejercicios de poder, se revisa la conceptualización del poder ofrecida por la TER en aras de evidenciar sus limitaciones. El trabajo concluye proponiendo que, identificando las deficiencias de las herramientas conceptuales propias de la TER, se abre una senda de investigación que conecte la filosofía de la acción y la literatura sobre el poder.
Palabras clave: poder; racionalidad instrumental; Teoría de la Elección Racional; acción.

[en] Give me a reason. On power in Rational Choice Theory

Abstract. This paper claims that a conception that understands practical reasoning in terms of a maximizing instrumental rationality, as done by the Rational Choice Theory (RCT), is insufficient for the analysis of social power. Under the premise that action and power are tightly related concepts and taking rationality as a key category for understanding power exercises, the concept of power offered by RCT is revised, in order to expose its limitations. The paper concludes proposing that identifying RCT conceptual limitations opens a pathway of research that links the philosophy of action with literature about power.
Keywords: action; power; instrumental rationality; Rational Choice Theory.

Sumario. 1. Introducción. 2. Poder de y acción. 3. Poder sobre o poder social. 4. Cuestionamientos a los métodos de ejercicio del poder social. 5. Consideraciones finales. 6. Bibliografía.

Agradecimientos. El texto fue desarrollado en el marco del proyecto "Ontología de la dominación" (código SIGI: 331) financiado por la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Como citar: López Rivera, J. A. (2022). Deme una razón. Sobre el poder en la Teoría de la Elección Racional. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 75366. https://dx.doi.org/10.5209/poso.70909

1. Introducción

En este texto me interesa sostener la tesis según la cual la concepción del razonamiento práctico, unilateralmente entendido como racionalidad instrumental, tal como lo hace la Teoría de la Elección Racional (TER)[2], es problemática para el análisis del poder social. En otras palabras, quiero sostener que es limitado entender los problemas asociados a la cuestión del poder centrándose en la racionalidad práctica entendida como racionalidad instrumental maximizadora. Esto se debe, según veo las cosas, a que una concepción del poder fundamentada en la TER, en primer lugar, implica sostener que los sujetos al poder son agentes racionales maximizadores; segundo, supone una disolución del rol activo en el razonamiento práctico de los sujetos al poder, y, tercero, defiende una concepción estrecha de los fundamentos motivacionales de la acción. Con esto no quiero negar que el poder tiene una dimensión estratégico-instrumental, sino que sugiero que para analizarlo deberíamos valernos de una concepción del razonamiento más rica.

Mi apuesta por defender esta tesis se fundamenta en dos premisas que intentaré ir desarrollando a lo largo del texto. En primer lugar, parto de que poder y acción son conceptos que tienen una conexión interna. Y segundo, comienzo con la idea según la cual una teoría del poder ha de fundamentarse en una teoría de la acción

[1] Pontificia Universidad Javeriana Cali (Colombia)
E-mail: jorgel71@hotmail.com
[2] En adelante, por abreviar, me referiré a la Teoría de la Elección Racional como TER.

que pueda dar cuenta, con las mismas herramientas conceptuales, de las acciones en los distintos roles que asumen los agentes en los fenómenos en los que el poder entra en escena.

La estrategia que planteo para desarrollar la tesis propuesta se centra en el análisis del concepto de poder desarrollado por el politólogo norteamericano Frank Lovett en su teoría general de la dominación. Mi intención es, primero, poner de manifiesto la conexión interna entre acción y poder en el trabajo de Lovett y, segundo, evaluar las consecuencias que tiene esa conexión para la comprensión del poder social. Por ahora, entonces, quiero empezar ilustrando cómo en la literatura se han dado argumentos en torno a la primera premisa y presentar los pasos que seguiré para desarrollar la tesis que propongo.

Con la intención de ilustrar argumentos en torno a la conexión interna entre acción y poder, propongo considerar dos discusiones que se han presentado en la literatura contemporánea sobre el poder: la distinción entre *poder de* y *poder sobre*, y aquella referida a metafísicas de la agencia en disputa en el debate norteamericano sobre el poder. La ilustración de esas discusiones creo que es útil para comprender la particularidad del esfuerzo de Lovett por proponer un concepto de poder fundamentado en la TER.

Antes de adentrarme en la argumentación, cabe un comentario sobre la ubicación de este trabajo en las discusiones sobre el poder. Con Saar puede decirse que hay dos grandes tradiciones en la filosofía política occidental en la conceptualización del poder (2010). Una se ocupa del poder como actualización de la voluntad —aquí encontramos a autores como Hobbes y Weber—, mientras que la otra lo entiende como capacidad constitutiva de lo social —en esta tradición están Nietzsche y Foucault (Saar, 2010: 10-12). Ambas tradiciones relacionan poder y agencia, pero la primera hace necesariamente constitutivas de sus explicaciones la voluntad del poderoso. Al ocuparme aquí de la concepción del poder de la TER que, según explicaré, lo entiende como "habilidad de efectuar resultados, si deseados, empleando estrategias en su conjunto de oportunidad" (Lovett, 2012: 68), estoy situándome en la primera tradición pero en términos de intencionalidad y racionalidad.

1.1. Poder y poder sobre

El concepto de poder está íntimamente ligado con el de acción (Lukes, 1978: 86; Giddens, 1987: 49; Foucault, 1988: 6; Wartenberg, 1990: 51-53; Morris, 2002: 12). Un par de acepciones del término "poder" en el lenguaje ordinario connotan esta relación. Así, por ejemplo, por un lado, poder se entiende como (a) "tener expedita la facultad o potencia de hacer algo" (Real Academia Española 2001, Def.1) o también como (b) "dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo" (Real Academia Española 2001, Def. 2) . Tanto la acepción (a) como la (b) han tenido eco en las discusiones de la filosofía política contemporánea. Estas son correlativas a la distinción clásica en la literatura sobre el poder entre "poder de" (*power to*) y "poder sobre" (*power over*) (Isaac, 1987; Wartenberg, 1990; Ball, 1992; Haugaard, 1997; Allen, 1998, 1999; Morris, 2002; Lukes, 2007). Las preposiciones *de* y *sobre*, que acompañan el término "poder", marcan la diferencia en la forma como se concibe este con relación a la acción. De esta forma, el poder en la acepción (a), esto es, entendido como la facultad o potencia de hacer algo, se vincula con su comprensión como "poder de" (*power to*). Este se refiere a la habilidad de afectar otras entidades, causar cambio, de hacer, de interactuar con estas (Wartenberg, 1990: 19). Podría decirse que, en la filosofía política moderna, Hobbes es el principal exponente de una concepción del poder como "poder de". Según el filósofo británico, "el poder de un hombre, tomado universalmente, son sus medios presentes, para alcanzar algún bien aparente futuro" (Hobbes, 2004: 100). De igual manera, en la filosofía política contemporánea, los teóricos asentados en la perspectiva de la Teoría de la Elección Racional, han fundamentado sus teorías del poder en la acepción de "poder de". Por ejemplo, Dowding define el poder como "la habilidad de un actor de efectuar o ayudar a efectuar resultados"[3] (Dowding, 1996: 48) y Barry como "la habilidad de efectuar, por medio de la actuación, estados de cosas en el mundo deseados"[4] (Barry, 2002: 160). En suma, la comprensión del poder bajo esta primera acepción, "poder de", pone de manifiesto que este se vincula con la habilidad de hacer, de efectuar intervenciones en los estados de cosas del mundo.

Mientras tanto, el poder en la acepción (b), entendido como dominio, imperio, facultad y jurisdicción que tiene alguien para mandar o ejecutar algo, se asocia con la idea de "poder sobre" (*power over*). El poder en este caso implica una relación jerárquica entre agentes que se constituye sobre la habilidad de un agente de controlar a otro sin que haya la misma habilidad recíproca. Spinoza, en la filosofía política moderna, podría considerarse uno de los precursores de esta perspectiva. En su concepción del poder como *potestas*, afirma que "cada individuo depende jurídicamente de otro en tanto en cuanto está bajo la potestad de este, y que es jurídicamente autónomo en tanto en cuanto puede repeler, según su propio criterio, toda fuerza y vengar todo daño a él inferido, y en cuanto, en general, puede vivir según su propio ingenio" (Spinoza, 1987: 90). A su vez, en la ciencia política, Dahl, al afirmar que "A tiene poder sobre B en la medida en que pueda conseguir que B haga algo, que de otra manera no haría" (Dahl, 1957: 90)[5], se ubica en la tradición que entiende el poder como "poder sobre". La preposición *sobre* concita, entonces, la atención en la acción del agente que ejerce poder,

[3] "As the ability of an actor to bring about or help bring about outcomes" (1991: 48).

[4] "The ability to bring about desired states of the world by acting" (2002: 160).

[5] "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do" (1957: 290).

como también en la acción del sujeto al poder (el sujeto cuya acción es afectada). En términos precisos, la preposición *sobre* denota el análisis del poder como forma de relación entre agentes.

1.2. El debate norteamericano sobre el poder

La relación entre poder y agencia se hace mucho más clara si se interpreta el "debate norteamericano sobre el poder" (Isaac, 1987; Wartenberg, 1990; Ball, 1992) en términos de metafísicas de la agencia en disputa. Veamos. Los principales participantes en el debate mencionado, en su orden de intervención, fueron Robert Dahl (1957), Peter Bachrach y Morton Baratz (1962), y Steven Lukes (2007). El debate norteamericano sobre el poder se inicia con la reacción pluralista al libro de Charles Wright Mills *The Power Elite* (1956). En este, Mills sostuvo que en la sociedad estadounidense existía un grupo de hombres que se caracterizaban por ocupar posiciones estratégicas de mando en la estructura social (Mills, 1956: 4). En dichas posiciones se centran medios efectivos de poder, riqueza y celebridad. El grupo de hombres en tales posiciones se denomina élite, pues son aquellos que deciden lo que sea que es decidido con grandes consecuencias (Mills, 1956): 20).

Desde una perspectiva pluralista asentada en el behaviorismo, Dahl cuestiona a Mills, asegurando que es necesario demostrar que, en aquellos casos en los que hay conflicto en torno a una decisión, la alternativa que prevalece es la preferida por la élite (Dahl, 1969). Dahl propone, entonces, entender el poder de la siguiente forma: "A tiene poder sobre B en cuanto pueda hacer que B haga algo que de otro forma no haría"[6] (Dahl, 1957: 290). Esta concepción del poder se fundamenta en cuatro premisas: 1) en la sociedad hay distintos tipos de intereses en competencia; 2) el poder de un agente A sobre un agente B puede rastrearse en la forma como se resuelven conflictos entre estos; 3) la forma de resolución de conflictos es indicativa de la distribución de poder en la sociedad y 4) la resolución de los conflictos se determina a partir de las decisiones tomadas, entendidas como conductas observables, que denotan qué intereses prevalecen. Concentrémonos en el último punto, pues es el que permite apreciar la forma en que se vinculan el concepto de poder de Dahl y su noción de la agencia. En cuanto behaviorista, el autor en cuestión considera que las categorías centrales en las ciencias sociales son aquellas que se refieren a conductas humanas efectivas (Wartenberg, 1990: 54). En este sentido, Dahl, siguiendo a Truman, afirma que "el comportamiento político representa una orientación o punto de vista que apunta a posicionarse frente a todo fenómeno político en términos de comportamiento observado y observable de los hombres" (Dahl, 1961: 767)[7]. Así, intentar observar qué decisiones prevalecen en un conflicto, es decir, en términos de poder, cuándo alguien hace algo que de otra manera no haría, requiere, según Dahl, observar las conductas, esto es, sin referencia a estados mentales subjetivos, observar *qué hacen* los agentes. En resumen, la noción de poder del politólogo estadounidense Robert Dahl, primer participante en el "debate norteamericano", se fundamenta en una observación de la variación de conductas.

Bachrach y Baratz, segundos intervinientes en el debate en cuestión, en su clásico artículo *Two Faces of Power* (1962), critican la concepción de poder propuesta por Dahl en tanto, según consideran, este asume erróneamente que el poder solo se refleja en las instancias de toma de decisiones concretas (Bachrach and Baratz, 1962: 969), pues existe la posibilidad de que haya grupos con la capacidad de evitar la emergencia misma de la contienda sobre la que podrían tomar decisiones. En otras palabras, los conflictos sociales no son solo manifiestos, sino que también se encuentran latentes, y que se mantengan de esta última forma, según Bachrach y Baratz, puede ser indicativo de una cara del poder no contemplada por Dahl y otros pluralistas. Asimismo, los autores consideran que los procesos en los que no se toman decisiones pueden ser tan indicativos de relaciones de poder como aquellos en los que se toman decisiones. En otras palabras, tal como lo afirma Wartenberg, Bachrach y Baratz ponen en cuestión la concepción de poder de Dahl, a partir de la propuesta de distintos escenarios en la arena política, pero ello no implica que pongan completamente en cuestión sus supuesto behavioristas (Wartenberg, 1990: 61).

Steven Lukes, por su parte, considera que tanto Dahl como Bachrach y Baratz tienen una concepción limitada del poder, pues solo atienden a dos de sus caras. De esta forma, Lukes afirma que "A ejerce poder sobre B cuando afecta a B de una forma contraria a los intereses de B" (Lukes, 2007: 61). Por vía de esta definición, el filósofo político norteamericano se propone plantear una crítica radical a las concepciones behavioristas del poder, pues al incluir una referencia a los intereses de los agentes abre un nuevo espectro, en sus términos, una nueva cara, que los enfoques de los anteriores intervinientes en el debate desatienden por centrarse en conductas. La novedad de la propuesta de Lukes en el debate, entonces, es incluir la categoría "interés" para comprender la orientación de la agencia, de forma que es decisiva para identificar los ejercicios de poder.

1.3. El poder en la Teoría de la Elección Racional

En este texto me concentraré, según lo anuncié antes, en el concepto de poder desarrollado por el teórico político norteamericano Frank Lovett. Su posición en las discusiones previamente ilustradas se caracteriza por una

[6] "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do" (1957: 290).

[7] "Political behavior represents an orientation or point of view which aims at standing all the phenomenon of government in terms of the observed and observable behavior of men" (1961: 767).

integración de las perspectivas de *poder de* y *poder sobre*, y por hacer protagonista a la racionalidad instrumental maximizadora. En otras palabras, al fundamentar su concepto de poder en la TER, Lovett propone, por un lado, concebir el *poder sobre* como un caso del *poder de*; y, por otro, a diferencia de los intervinientes en el debate norteamericano sobre el poder que se preocuparon, por ejemplo, por las categorías de interés, intencionalidad o conducta, plantea concebir el poder en términos de acción intencional orientada por la racionalidad instrumental maximizadora. En este sentido, mi interés por el concepto de poder propuesto por Lovett tiene que ver con su asiento en la TER. Creo que esto es relevante porque una de las teorías preponderantes en las ciencias sociales en los últimos cuarenta años es la TER, incluso, al punto tal de tornarse casi en el insumo por defecto para teorizar sobre distintos fenómenos sociales (Wagner, 2000). Asimismo, el análisis de la teoría de Lovett representa la posibilidad de hacer una evaluación de la TER para la comprensión del poder en cuanto recupera conceptualizaciones previas en términos de esta teoría como lo son las de Barry (2002) y Dowding (1996), exaltando sus potencialidades y pretendiendo superar sus limitaciones. Por último, creo que la relevancia de la TER en la conceptualización del poder, a luz de la lectura del debate norteamericano sobre el poder en términos de metafísicas de la agencia en disputa, reside en que, como lo dije antes, introduce explícitamente y hace protagonista a la racionalidad. Además, tal como intento explicarlo en la segunda sección de este texto, pensar el poder en relación con la racionalidad nos lleva a pensar el poder social en términos de motivación, particularmente, de razones para actuar.

Con lo anterior en mente, pretendo argumentar que la fundamentación en la TER del concepto general de poder propuesto por Lovett como *poder de,* al trasladarse a una conceptualización del poder social, *poder sobre,* denota una comprensión acotada del poder que es producto de una concepción limitada de la racionalidad. En primera instancia, presentaré el concepto general de poder propuesto por Lovett y su relación con su comprensión de la agencia (2). Tras esto, me referiré al concepto de poder social en Lovett y cómo este se vincula con su concepción de *poder de* (3). Después, plantearé algunos cuestionamientos al potencial explicativo de una concepción de *poder sobre*, esto es, del poder social fundamentada en la TER (4). Por último, enunciaré algunas consideraciones finales (5).

2. Poder de y acción

Según Lovett "el poder de una persona o grupo es su habilidad de efectuar resultados, si deseados, empleando estrategias en su conjunto de oportunidad" (Lovett, 2012: 68).[8] Sobre esta definición quiero destacar cuatro asuntos: el énfasis en el poder como eficacia, la contextualización del ejercicio del poder en la consideración de las oportunidades, la orientación del ejercicio del poder por el deseo y el papel de la racionalidad en el poder como acción eficaz. Mi interés en esta sección es manifestar de qué forma el poder en la TER está vinculado internamente con la acción.

2.1. Acción eficaz

En primer lugar, quiero subrayar que Lovett comprende el poder como una habilidad; particularmente, como una habilidad de efectuar resultados. Así, lo que se nos propone es una concepción del poder como *poder de* (entendido esto en los términos en los que lo presenté en la introducción). En este sentido, el poder parece estar íntimamente relacionado, primero, con el concepto de acción; y segundo, en concreto, con la noción de acción eficaz, pues quien tenga la habilidad de efectuar resultados deseados manifiesta su poder, es decir, quien es eficaz ejerce poder. El *poder de,* en este caso, se define, entonces, por los resultados.

2.2. Las oportunidades

En segundo lugar, según el teórico político norteamericano, el poder en tanto habilidad *de* efectuar resultados deseados, *de* acción eficaz, se despliega dentro de un conjunto de oportunidad. En otras palabras, al parecer de Lovett, su concepción del poder es estructural[9] (2012: 72). Esto quiere decir que las formas y las posibilidades de ejercer el poder, en tanto habilidad, están circunscritas por un conjunto de oportunidad dentro del cual el agente actúa. Con el término oportunidades, recuperando la teoría de la acción de Elster, Lovett se refiere a las restricciones exógenas al agente que establecen opciones y medios de acción entre los que el agente puede elegir (2012: 41). Estas restricciones pueden ser físicas, económicas, legales, etc. (Elster, 2010: 1987). Al actuar, entonces, los agentes lo hacen en un contexto que define un conjunto finito de opciones y medios de acción posibles. De esta forma, Lovett entiende el contexto de una acción como un conjunto de oportunidad, es decir, como un conjunto de opciones y medios prácticamente disponibles en un momento determinado para un agente, de manera que un conjunto de oportunidad es el rango de opciones prácticas posibles en un momento

[8] "The power of a person or group is their ability to bring about outcomes, if desired, by employing strategies in their opportunity set" (2012: 68).

[9] Estructural se debe entender aquí, siguiendo a Lovett, como que se les da primacía metodológica a las oportunidades.

determinado (2012: 41). Dentro de ese conjunto de oportunidades se circunscriben las posibilidades de acción, para lo que es de interés aquí, en concreto, las posibilidades de ejercer la habilidad de efectuar resultados deseados, lo que solo es posible a través de la acción.

2.3. Acción e intencionalidad

En tercer lugar, quiero destacar que el ejercicio de poder, en los términos que se ha venido discutiendo, es una acción que satisface deseos (2012: 30). Esto me lleva a revisar, primero, qué es, desde la perspectiva de Lovett, una acción.

El hacer con propósito de un agente, según él, es lo que se denomina acción. En otras palabras, una acción es un hacer con un carácter intencional. En términos precisos, un hacer puede denominarse una acción si puede ser descrito como directa o indirectamente motivada por objetivos del agente, esto es, como directa o indirectamente intencional (2012: 31). El carácter directo de una acción tiene que ver con la elección del propósito y de la forma de realización que le subyace. Mientras tanto, las acciones indirectamente intencionadas son aquellas en las que no hay un proceso de deliberación en la elección del curso de acción. Estas acciones fueron, en un principio, directas solo que, mediante procesos de habituación e institucionalización, adquieren un carácter indirecto. La diferencia entre acciones directa e indirectamente intencionadas reside en que las primeras requieren reflexión deliberada y la oportunidad de haberlo hecho de otra forma. En consecuencia, una acción es directa y con propósito si se realiza en condiciones en las que el agente cuenta, en términos de conjunto de oportunidad, con la posibilidad de elegir su curso de acción; y si de la reflexión del agente, de un proceso mental, deriva su elección. Adoptando esta definición de la acción, el poder de un agente está, entonces, en su habilidad de satisfacer, disponiendo de lo que encuentra en su conjunto de oportunidad, los propósitos de sus acciones.

En este punto cabe hacer una observación. La concepción del poder como acción eficaz en Lovett se fundamenta en la idea de acción intencional, pero en un tipo de acción intencional particular, a saber: una acción cuyo estado intencional es el deseo, es decir, aquello que el agente quiere satisfacer mediante su acción, la finalidad que orienta la misma (Elster, 2010: 187). En términos precisos, el teórico norteamericano comprende el poder como una habilidad que permite que se desenvuelva un tipo de acción que es orientada por el deseo y que se cualifica como ejercicio de poder con la satisfacción de este.

2.4. Racionalidad instrumental

En su concepción de la acción, Lovett también propone considerar la categoría racionalidad (2012: 32).[10] La racionalidad es concebida, aquí, como racionalidad instrumental. Esto es, el uso de un saber de acuerdo con ciertas reglas técnicas que permiten la maximización de los objetivos del agente. Así, "intencional" y "racional" son dos atributos distintos de una acción. Como lo señalaba anteriormente, una acción para ser tal requiere ser un hacer intencional, pero no todo hacer intencional es racional, aunque todo hacer racional es necesariamente intencional. Me explico: un agente que hace algo con un propósito actúa intencionalmente, pero la búsqueda de la satisfacción de ese propósito no es necesariamente racional, pues puede no tener una forma maximizadora; mientras que la racionalidad instrumental presupone el hacer intencional, ya que está orientada hacia la maximización de los objetivos que constituyen la acción como tal, lo que indica que uno de los insumos con los que esta funciona son los propósitos. En términos precisos, una acción con propósito es racional cuando se cumplen tres condiciones, a saber: consistencia, eficiencia y transitividad.

Una acción es consistente cuando la acción es intencionalmente motivada por objetivos que son mutuamente consistentes (Lovett, 2012: 32). Esta definición parece confusa por ser tautológica, pero un ejemplo propuesto por Lovett para explicar esta condición puede aclararnos las cosas.

> Supongamos que una persona desea ser famosa y también no ser molestada. Estos objetivos podrían (al menos en sociedades como las nuestras) entrar en conflicto entre sí. De ser así, las acciones motivadas por estos objetivos en conflicto serían intencionales, pero no racionales (Lovett, 2012: 32).[11]

---

[10] Lovett invoca la distinción rawlsiana entre racionalidad y razonabilidad. Aquí presento y analizo su concepción de la racionalidad y desatiendo la de razonabilidad. Mi justificación para hacerlo está en la forma misma en la que Lovett plantea su teoría. Enuncio mis razones: a. El concepto de poder de Lovett está presentado con categorías propias de la racionalidad instrumental; b. Lovett mismo declara que su concepto de poder es subsidiario del de Hobbes y que responde a una concepción utilitarista de la acción; (Lovett, 2007, 2012); c. la forma en que concibe el poder social (cuestión que desarrollo en la sección 2) también es desarrollada en términos de racionalidad instrumental; d. más allá de la enunciación de la distinción entre racionalidad y razonabilidad en el capítulo 2 (2012), el segundo término no es utilizado en tu teoría descriptiva del poder y la dominación. En gran parte, el balance que elaboro en este texto sobre la teoría del poder de Lovett tiene como objetivo mostrar las consecuencias que tiene el privilegio que le da a la racionalidad instrumental. De todas formas, considero razonable reseñar a qué se refiere Lovett con razonabilidad. Desde su punto de vista una acción intencional es razonable cuando es motivada por un objetivo que es ética o moralmente razonable tener (2012: 33).

[11] "Suppose a person desires to be both famous and to be left alone. These goals might turn out (at least in societies like ours) to conflict with each other. If so, actions intentionally motivated by these conflicting aims would be purposeful but not rational" (Lovett, 2012: 32).

La condición de consistencia se refiere a la racionalidad de los objetivos de una acción. Así, si la racionalidad instrumental posibilita la maximización de los objetivos de un agente, la consistencia es la orientación de las acciones por objetivos que no se contradigan entre sí. En caso contrario, desde este punto de vista, no sería posible la maximización, pues la realización de uno u otro objetivo implicaría necesariamente la insatisfacción del otro, lo cual dejaría al agente en una dificultad para la elección de un curso de acción. Si tomamos otro ejemplo distinto al de Lovett probablemente esta condición pueda ser aún mucho más clara. Supongamos, sin mayores consideraciones sobre nutrición, que una persona quiere adelgazar y, al mismo tiempo, desea tener una dieta rica en grasas y carbohidratos. Si esa persona quiere adelgazar debe disminuir su ingesta calórica y esto implica, fundamentalmente, disminuir la ingesta de grasas y carbohidratos. En consecuencia, estaría yendo en contra de su segundo deseo, el de comer copiosamente ese tipo de alimentos. De igual forma, si buscara satisfacer su deseo de tener una dieta rica en grasas y carbohidratos, estaría imposibilitando la satisfacción de su deseo de perder peso. ¿Qué debería hacer esta persona? Con los elementos hasta aquí presentados esta persona estaría en un dilema,[12] pero además estaría siendo irracional, no maximizadora, por la inconsistencia de sus objetivos.

Mientras tanto, una acción es eficiente cuando es elegida, en el conocimiento del agente, como la forma más eficiente para la realización de sus objetivos (Lovett, 2012: 32). Aquí, a diferencia de la condición de consistencia que se centraba en la racionalización de los objetivos de la acción, lo que se racionalizan es la forma de su realización. La definición de esta condición trae, en principio, los mismos inconvenientes que la anterior, esto es, que parece tautológica, entonces, para su explicación procedo como lo hice antes. En términos amplios, la condición de eficiencia indica que un agente es racional si elige cursos de acción que, respecto de otros posibles, reportan mayores beneficios por la satisfacción de los objetivos que guían la acción en balance con los costos asociados al uso de los medios que conlleven a tales objetivos. Propongo, de nuevo, considerar un ejemplo planteado por Lovett.

> Supongamos que una persona se enfada repentinamente y, al calor del momento, se lanza a tomar venganza. Su acción es intencional, pero resulta que si su objetivo (la venganza) pudo haber sido conseguido de forma más eficiente tomando un tiempo de espera y esperando un momento más oportuno, su acción no sería descrita como racional (2012: 32).[13]

Creo que este ejemplo pone en juego varios elementos importantes sobre la acción racional, pero me concentraré en la cuestión de la eficiencia.[14] Lo que quiere exponer Lovett es que el primer curso de acción pudo haber sido más costoso y haberle reportado menos beneficios al agente, respecto de uno que hubiese implicado espera. Lo central aquí es, primero, que se parte de que el agente tiene unos objetivos de acción ya determinados; segundo, que el balance de costos y beneficios requiere de la consideración de la información que tiene el agente sobre el contexto de acción, y tercero, que la eficiencia de una acción se evalúa respecto de otros cursos de acción posibles.

Quiero, ahora, ser un poco más técnico en el lenguaje para explicar de forma más precisa qué está en juego en la condición de eficiencia. Recordemos que el conjunto subjetivo de oportunidad es el conjunto de opciones y medios de acción disponibles y conocidas para un agente. Así, el conjunto subjetivo de oportunidad determina los planes de acción disponibles para un agente, esto es, los cursos de acción disponibles para la satisfacción de un objetivo. De esta forma, la condición de eficiencia describe la elección del plan de acción que, respecto de otros posibles, de acuerdo a la información disponible para el agente —en el balance entre costos y beneficios—, maximiza en mayor grado la satisfacción del objetivo del agente.

La condición de eficiencia, como acabo de argumentar, sugiere que el agente ha de estimar la relación entre medios y fines de la acción. En particular, es importante notar que bajo la condición de eficiencia el agente ha de estimar el nivel en que distintos cursos de acción satisfacen sus objetivos. Esta consideración es importante porque permite comprender una última condición que describe la racionalidad: la transitividad de las preferencias. Mediante el concepto de preferencia Lovett se permite sugerir una aclaración importante: los agentes pueden tener distintos tipos de objetivos, pero no todos ellos pueden realizarse debido al contexto de acción. De esta forma, los agentes en su actuar racional no solo tienen presente sus objetivos, sino que estiman en qué medida estos pueden verse satisfechos por los resultados de distintos cursos de acción posibles.

Antes, cuando usé el ejemplo de la persona que deseaba ser famosa y también no ser molestada, señalé que la falta de consistencia de sus propósitos la podría poner en un dilema. El concepto de preferencia permite resolverlo. Las preferencias, según Lovett, son el *ranking* subjetivo de resultados de acción. Bajo la estimación del nivel de satisfacción de sus objetivos a través de distintos cursos de acción, el agente elabora una clasificación de aquello que prefiere que suceda producto de su hacer intencional. Esa cla-

---

[12] Este problema se resuelve, como lo mostraré a continuación, con la idea de preferencia y de orden transitivo de preferencias.

[13] "Suppose a person is made suddenly very angry, and in the heat of the moment strikes out in revenge. Her action is purposeful, but if it turns out that her aim (revenge) might have been more efficiently achieved by biding her time and waiting for the most opportune moment, her action would not be described as rational" (Lovett, 2012: 32).

[14] Desde mi punto de vista, la situación propuesta por Lovett no solo ejemplifica la cuestión de la eficiencia, sino también tres asuntos mutuamente relacionados, a saber: el rol de las emociones en la elección de cursos de acción, la debilidad de la voluntad y el descuento temporal.

sificación es susceptible de elaboración racional, y para ser descrita de tal forma ha de ser completa y transitiva (2012: 60-61). Lovett afirma que un *ranking* es completo, si dentro del conjunto de resultados posibles, es el caso que el agente tenga preferencia respecto de un resultado o le parezcan indiferentes entre sí. Mientras tanto, un *ranking* es transitivo si ante los resultados X1, X2 y X3, al preferir X1 sobre X2, y X2 sobre X3, entonces, es el caso que prefiere X1 sobre X3. La transitividad de las preferencias es, pues, una condición orientada a la maximización, pues orienta al agente a la realización de aquellos resultados de acción que más prefiere. De esta forma es que es posible entender una forma para resolver racionalmente posibles dilemas por inconsistencia de objetivos.

En este punto quiero regresar al concepto de poder de Lovett para explicitar de qué forma la racionalidad es fundamental en este. La racionalidad de una acción es relevante para la compresión del poder en los términos propuestos por Lovett porque esta puede explicar por qué un agente tiene la habilidad de efectuar resultados deseados a partir de las estrategias disponibles en su conjunto de oportunidad. La racionalidad sirve a la acción eficaz. En otras palabras, el actuar racional instrumental, en cuanto orientado a la maximización de la satisfacción de los deseos, puede prestar sus servicios al ejercicio del poder, tal como es entendido por Lovett, como un actuar en el que se efectúan resultados deseados.

En resumen, hasta este momento he intentado demostrar que la concepción de poder desarrollada por Lovett, en términos de TER, se sitúa en la tradición del *poder de*, pues el concepto en cuestión se concibe como la habilidad *de* efectuar resultados deseados. Asimismo, podría decirse que su propuesta para comprender el poder se fundamenta en una concepción de la acción como un hacer intencional que se desenvuelve dentro de un conjunto de oportunidad. La peculiaridad del poder como tipo de acción es que está orientada por el deseo y que cualifica la habilidad, potencialmente cimentada en la racionalidad, de la satisfacción de este a partir de las estrategias disponibles en el conjunto de oportunidad del agente.

3. Poder sobre o poder social

Lovett propone articular las nociones *poder de* y *poder sobre*. Es decir, según el teórico político estadounidense, *poder de* y *poder sobre* se refieren a niveles distintos de generalidad del problema del poder, teniendo un mayor nivel de generalidad el primero y siendo el segundo una instancia de este (2012: 74). Esto quiere decir, desde la perspectiva de Lovett, que una de las instancias del poder, en los términos descritos en la sección anterior como *poder de*, es el poder social, pues una forma de efectuar resultados deseados es haciendo que otros hagan cosas que de otra forma no harían. El concepto de poder social, según Lovett, manifiesta que una persona o grupo tiene poder sobre otro si el primero tiene la habilidad de cambiar lo que el último de otra forma preferiría hacer (2012: 75). La clave aquí es que el ejercicio del poder consiste en transformar los fundamentos motivacionales de la acción, esto es, el concepto de poder de Lovett especifica que el mecanismo para que "otro haga lo que de otra forma no haría" es incidir en lo que motiva la acción de aquel sobre el que se ejerce el poder. En este punto hay dos observaciones que es pertinente explicitar: primero, el poder social, en consonancia con el concepto general de poder, se considera como una habilidad, solo que aquí los resultados efectuados se circunscriben a cambiar lo que otros agentes prefieren hacer —lo que están motivados a hacer—, y segundo el análisis del poder social requiere considerar la acción de n+1 agentes (n mayor o igual a 1), esto es, quién ejerce el poder y sobre quién es ejercido. A continuación, desarrollaré estas observaciones.

3.1. Métodos del poder social

Según Lovett, hay dos métodos principales de ejercicio del poder social, es decir, dos formas en las que se puede desplegar la habilidad de cambiar lo que otros de otra forma preferían hacer. Estos son: transformar el balance entre costos y beneficios de distintas opciones de acción del conjunto de oportunidad, e influenciar las preferencias sobre los resultados posibles en el conjunto de oportunidad.

El primer método consiste en que quien ejerce poder bien puede aumentar los costos de opciones dentro del conjunto de oportunidad de otra a través de desincentivos; puede aumentar los beneficios de opciones dentro del conjunto de oportunidad de otra por vía de ofertas; o bien puede combinar ambas estrategias simultáneamente.

El segundo método consiste en realizar acciones encaminadas a cambiar el orden de las preferencias de aquel sobre el que se ejerce el poder. El primer método implica que la forma de cambiar lo que los otros de otra forma preferirían hacer es intervenir en su conjunto de oportunidad, de manera que se (des)incentive, se cambie la motivación, respecto de un curso de acción; mientras tanto, el segundo implica realizar acciones encaminadas a cambiar el orden de las preferencias de aquel sobre el que se ejerce el poder (Lovett 2012: 75-77). La diferencia entre el primer y el segundo método para el ejercicio del poder social consiste en que para cambiar lo que alguien de otra forma preferiría hacer se puede intentar cambiar costos y beneficios asociados a opciones dentro de un conjunto de oportunidad, o el orden de las preferencias de un agente, correspondiente-

mente. En términos más sencillos, dice Lovett que esta es "la diferencia entre reducir los costos de un televisor y hacerme querer otro más" (2012: 77). [15]

3.2. Aclaración sobre el poder social

Habiendo señalado cómo se ejerce, según Lovett, el poder social, ahora quiero resaltar una particularidad de este concepto respecto del de poder en general. El concepto de poder social de Lovett, adscrito a la idea de *poder sobre*, se fundamenta en que hay, al menos, dos agentes en interacción. Esa interacción se caracteriza porque la acción de uno, quien ejerce poder, está orientada a efectuar transformaciones en lo que otro preferiría hacer, esto es, cambiar las motivaciones para actuar de otro. Además, el resultado de esta interacción es el cambio de aquello que un agente —aquel sobre quien se ejerce el poder— hace producto de cambios en sus motivaciones para actuar. En este sentido, si en la discusión sobre el concepto general de poder de Lovett, comprendido como *poder de*, se analizaba solo la acción de un agente, el concepto de poder social requiere analizar, entonces, las acciones de al menos dos agentes, de quien ejerce y sobre quien el poder es ejercido. La forma de hacerlo para el primer caso, como lo argumenté en la sección (2) de este texto, lleva a usar las categorías de la TER. En este punto creo que sería válido cuestionarse si ese mismo modelo de acción, la TER, que se aplica para el análisis de quien ejerce poder puede aplicarse para entender la acción de aquel sobre el que el poder es ejercido.

Desde mi punto de vista, hay tres razones que justifican que, si se quiere seguir la teoría de Lovett, se debe usar la TER para entender la acción de aquel sobre el que se ejerce poder. En primer lugar, si el modelo de acción que subyace al concepto general de poder está fundamentado en la TER y si el poder social es solo una instancia del poder en general, cabe deducir que tanto la acción de quien ejerce el poder como la de sobre quien es ejercido puede comprenderse bajo este mismo modelo de acción. Segundo, el concepto de poder social está enunciado en categorías de la TER cuando se refiere al agente sobre el que se ejerce el poder. Basta con considerar que se dice "lo que de otra forma preferiría hacer" (2012: 75). Y tercero, las categorías con las que Lovett presenta los métodos de ejercicio del poder social se basan en las categorías de la TER "oportunidades" y "preferencias" para explicar las formas en que se puede cambiar la acción de los sujetos al poder.

Mi interés en la siguiente sección es plantear algunos cuestionamientos a la explicación del ejercicio del poder social propuesta por Lovett. Esto lo haré haciendo manifiesto que la concepción del razonamiento práctico que propone la TER, cuando se aplica al estudio del poder social, no permite comprender la forma en que la acción de quien ejerce el poder puede motivar cambios en la acción sobre quien el poder es ejercido.

4. Cuestionamientos a los métodos de ejercicio del poder social

En mis cuestionamientos a la comprensión del problema del poder en la teoría de Lovett, me centraré, como lo anuncié antes, en su concepto de poder social, el modelo de acción que subyace a este y, en consecuencia, en la concepción del razonamiento práctico que le constituye. Esto lo haré planteando algunas preguntas sobre los métodos de ejercicio de poder social contemplados por Lovett.

Según Lovett, tal como lo presenté antes, hay dos métodos de ejercicio del poder social. El primer método consiste en transformar el balance entre costos y beneficios de distintas opciones de acción del conjunto de oportunidad. El segundo se basa en influenciar las preferencias sobre los resultados posibles en el conjunto de oportunidad. Para abreviar, de aquí en adelante, me referiré al primero como cambio del balance costos-beneficios, y al segundo como cambio de preferencias.

4.1. Reformulación de la racionalidad instrumental maximizadora

Quiero iniciar mis cuestionamientos al concepto de poder social de Lovett refiriéndome al cambio del balance costos-beneficios. El primer paso que quiero dar consiste en presentar una suposición que, desde mi punto de vista, subyace a este método: la racionalidad instrumental maximizadora de los sujetos al poder. Para explicitar este supuesto me valdré de una presentación breve de la concepción kantiana de la racionalidad instrumental. Mi segundo paso consistirá en explicitar el papel que termina tomando, conceptualmente hablando, el razonamiento práctico en el método de ejercicio del poder en cuestión.

Si consideramos la racionalidad instrumental de la mano de Kant, la estructura de esta se puede enunciar en la siguiente proposición: "El que quiere el fin quiere también (en tanto la razón tiene influjo decisivo sobre sus acciones) el medio indispensablemente necesario para alcanzarlo, si está en su poder" (Kant, 2005: 417). Esta proposición tiene, según Kant, un carácter analítico respecto del querer, pues al querer algo como producto de mi propia acción ya, en cuanto agente, me estoy considerando como causante de aquello que quiero, esto es, como usuario de los medios necesarios para la satisfacción de mi fin.

[15] "This is roughly the difference between reducing the cost of a television set, and making me want one more" (2012: p. 77).

Desenvolvamos un poco más el asunto por vía de tres observaciones. Primero, cabe señalar que el principio de la racionalidad instrumental "el que quiere el fin quiere el medio" presupone que la acción es un hacer intencional, en cuanto hacer orientado por una finalidad. La peculiaridad que manifiesta este principio es que señala que se "quiere" un fin, es decir, que un contenido intencional se hace objeto de la voluntad y, en este sentido, lleva al agente a disponerse a sí mismo como causante de la satisfacción de tal fin a través su acción. En otras palabras, el querer es distinto, por ejemplo, del desear, pues querer es hacer un estado intencional objeto de la voluntad, esto es, disponerse a actuar para satisfacerlo; mientras que desear es un estado intencional que puede existir de forma completamente independiente de la disposición para actuar.

Segundo, parece necesario partir del saber del agente sobre cuáles son los medios necesarios para la satisfacción del fin, es decir, para que el agente que ya quiere un fin quiera los medios, ha de saber cuáles son específicamente aquellos medios que causarán la satisfacción del fin.

Y tercero, es necesario resaltar que solo si se es racional, querer el fin implica querer también los medios indispensablemente necesarios para alcanzarlo. Soy racional en términos instrumentales, entonces, en la medida en que conciba que existen medios indispensablemente necesarios —por ejemplo, la propia acción— para la satisfacción del fin que quiero y, por ello, a menos que tome aquellos medios, el fin que quiero no se verá satisfecho.

La concepción de la racionalidad instrumental propuesta por Lovett, basada en la TER, creo que se funda en el principio "el que quiere el fin, quiere el medio", pero añade el requisito de la maximización. Como lo discutíamos en páginas previas, Lovett concibe la racionalidad como el uso de un saber de acuerdo a ciertas reglas técnicas que permiten la maximización de los objetivos del agente. Aquí, como también lo discutíamos en páginas previas, se parte de que toda acción racional es intencional y de que no toda acción intencional es racional, de manera que lo que cualifica una acción como racional es su fundamentación en las reglas técnicas que posibilitan la maximización (consistencia, eficiencia, transitividad). En este modelo de acción racional se parte, entonces, de que el agente tiene ya unos fines y un saber sobre los medios para la satisfacción de esos fines. La cuestión es que querer maximizar la satisfacción de los fines presupone ya, primero, querer los fines y, segundo, querer los medios inevitablemente necesarios para alcanzarlos, pues, si se es racional, de estos se quieren en particular aquellos medios que son maximizadores, los cuales, para ser tales, tienen como prerrequisito conducir a la satisfacción del fin. Así las cosas, desde mi punto de vista, pareciera que la racionalidad instrumental propuesta por Lovett podría entenderse como "quien quiere el fin, quiere el medio maximizador para alcanzarlo".

4.2. ¿Siempre maximizamos?

Mi intención, ahora, es señalar que Lovett presupone que los sujetos al poder son racionales maximizadores cuando se refiere al cambio del balance costos-beneficios. No obstante, quiero señalar que este método de ejercicio del poder, antes de suponer la racionalidad instrumental de los agentes, parte de otra suposición, a saber: los agentes son sensibles a los cambios en su conjunto de oportunidad, de manera que, de acuerdo con transformaciones en este, cambian su forma de actuar.[16] Sin esta suposición, es imposible entender de qué forma un agente podría cambiar lo que otro de otra forma preferiría hacer, a partir de transformaciones del balance costos-beneficios de opciones de su conjunto de oportunidad. Esta suposición va acompañada de otra: un agente solo puede ser sensible a cambios en su conjunto de oportunidad en cuanto tenga información sobre tales cambios. Esto implica que un ejercicio del poder como cambio en el balance costos-beneficios requiere que los sujetos al poder estén informados de tal cambio, al menos, en la forma de una transformación en el conjunto de oportunidad.

Las dos suposiciones previas dan paso a la idea de la racionalidad instrumental de los sujetos al poder. El método de cambio del balance costos-beneficios parece que solo es eficaz en agentes racionales maximizadores, pues, por un lado, solo un agente maximizador sería sensible en la prosecución de su fin en términos de costo-beneficio a cambios en el conjunto de oportunidad, y por otro, el balance costo-beneficio se produce a partir de la condición de eficiencia. Consideremos el asunto en detalle. Si un agente se atiene al principio "el que quiere el fin quiere el medio", no está invariablemente orientado a tomar los medios que maximizan la satisfacción de su fin, sino simplemente hacia aquellos que lo satisfacen. Así, para este tipo de agente, un cambio en el balance costos-beneficios no tendría necesariamente que implicar un cambio en su comportamiento, pues si quiere un fin —por ejemplo, en el caso que se quiera desincentivar un comportamiento suyo—, podría asumir los nuevos costos de la satisfacción de este. Mientras tanto, un agente que se rige por el principio "el que quiere el fin quiere el medio maximizador para alcanzarlo" es el interpelado por el método de cambio en el balance costos-beneficios. Esto se debe a que, por un lado, solo un agente regido por la eficiencia en su acción toma en consideración costos y beneficios en la realización de la misma; y, consecuentemente, por otro, solo un agente orientado hacia la maximización racional de beneficios puede ser disuadido de dejar de querer un fin —partiendo del ejemplo de que se le imponen nuevos costos— si se le hacen tan onerosos los medios que se

[16] Este es un supuesto del que también parten las teorías del diseño institucional (Pettit, 2003: 77).

hagan inasumibles respecto de la satisfacción de este. En otras palabras, un agente que no quiere —de nuevo, bajo el ejemplo de que se imponen costos— asumir los medios para la prosecución de un fin por costosos es un agente que, racionalmente hablando, en realidad, no quiere el fin, no quiere actuar para conseguirlo, porque sería contrario a la maximización de sus beneficios.

Considero que el supuesto de racionalidad instrumental maximizadora de los sujetos al poder es problemático para fundamentar un concepto de poder social. Creo que partir de una competencia cognitiva, como lo es la racionalidad instrumental maximizadora, relega el concepto de poder social de Lovett, a lo sumo, a casos especiales del ejercicio de este, esto es, solo a aquellos en los que los sujetos al poder son racionales según las condiciones ya discutidas. Aclaro que, por ahora, solo me estoy refiriendo al método de cambio del balance costos-beneficios, por lo que tendré que explorar si en el método de cambio de preferencias las debilidades, que puede implicar la suposición de racionalidad de los sujetos al poder, es solventada. Por lo pronto, continuaré con el análisis de este primer método.

4.3. La actividad de la razón

Hay, según veo, una dificultad adicional en el método de cambio de balance costo-beneficio como explicación del ejercicio del poder social. Para realizar de forma más clara mi explicación, me valdré de la propuesta de Elster de explicar la acción como el producto de dos procesos sucesivos de filtración (Elster, 1997, 2007, 2010). Esta propuesta me es útil porque Lovett fundamenta su teoría de la acción en la obra de Elster y, en consecuencia, está constituida por las mismas categorías que hemos venido discutiendo hasta ahora. En *La explicación del comportamiento social,* Elster sostiene que

> En la tarea de comprender el comportamiento, podemos comenzar con todas las acciones posibles en abstracto que el individuo podría realizar. La acción que observamos verdaderamente puede considerarse como el resultado de dos operaciones sucesivas de filtrado. El primer filtro está constituido por todas las *restricciones,* físicas, económicas, legales y otras, que enfrenta el agente. Las acciones compatibles con todas ellas constituyen el conjunto de oportunidades. El segundo filtro es un mecanismo que determina cuál de las acciones del conjunto de oportunidades se ha de llevar realmente a cabo. Aquí, supongo que el agente escoge la acción que promete las mejores consecuencias, conforme lo evalúan sus deseos (o preferencias) (Elster, 2010: 187-188).

Si atendemos a la propuesta de Elster de la doble filtración, el método de cambio del balance costo-beneficio (una forma de hacer que los sujetos al poder hagan lo que de otra forma preferirían hacer) consiste en intervenir en la operación del primer filtro, el del conjunto de oportunidad. El problema es que Lovett no da cuenta de qué sucede en el segundo filtro, esto es, el filtro de la elección del agente de su curso de acción. Al basarse en la TER y partir del supuesto de la sensibilidad de los agentes a cambios en su conjunto de oportunidad, Lovett parece considerar que un agente racional (que actúe de acuerdo a las condiciones de consistencia, eficiencia y transitividad) cambiará lo que de otra forma preferiría hacer, debido a cambios en el balance costo-beneficio. En primera instancia, esto parece poner a los sujetos al poder como sujetos meramente pasivos y reactivos, pues cambian su comportamiento tan pronto hay cambios en su contexto, es decir, el razonamiento práctico instrumental maximizador parece llevarlos invariablemente a un cambio en sus cursos de acción. Así las cosas, cabe preguntarse cómo podrían explicarse, bajo esta perspectiva, acciones de resistencia o de emancipación. En términos precisos, qué pasaría en el razonamiento práctico cuando un agente elije resistirse o emanciparse, en vez de obedecer. Una respuesta en sintonía con la TER implica trasladar la explicación de la resistencia o la emancipación de los sujetos al poder a la ineficacia de quien ejerce el poder. Me explico: la respuesta consistiría en afirmar que los sujetos al poder se resisten o buscan emanciparse debido a que quienes ejercen el poder han sido ineficaces en el cambio del balance costo-beneficio. De nuevo, esta respuesta pondría a los sujetos al poder como sujetos pasivos y meramente reactivos, pues los cambios en su actuación no dependerían de sus elecciones, sino de la (in)eficacia de quienes ejercen el poder.

En el escenario antes descrito, el razonamiento práctico como constitutivo de la elección de cursos de acción, en especial el de los sujetos al poder, se ve diluido, al menos, conceptualmente, pues su dimensión activa se obvia. El actuar intencional y, sobre todo, el actuar racional presuponen la capacidad de los agentes de ser conscientes de las motivaciones de sus acciones, y, en términos más precisos, de ejercer algún tipo de control sobre tales motivaciones (Korsgaard, 2011: 10-11). Entonces, por ejemplo, ordenar consistente y transitivamente las preferencias es ejercer control sobre las motivaciones en cuanto fundamentos de nuestras acciones. Para ser más concretos, el proceder racional implica la reflexión sobre nuestras motivaciones en razón de los estándares de racionalidad, de manera que esta es una forma en la que gobernamos nuestros procesos mentales (Korsgaard, 2011: 11). En otras palabras, el proceder racional es un proceso en el que alguien, el agente, está activamente tratando de determinar cuáles son sus razones para actuar (Korsgaard, 2011: 12). De eso parece tratarse la concepción de la racionalidad instrumental maximizadora —que presenté en páginas previas—, entendida como el uso de un saber sobre el mundo de acuerdo a ciertas reglas técnicas. El uso de esas reglas técnicas, la actividad mental orientada por estas, nos permite determinar las razones para actuar. De esta forma, podemos considerar el razonar como una actividad mental autoconsciente (cuando lo hacemos, sabemos que

estamos razonando) y autodirigida (los agentes somos quienes orientamos nuestra propia actividad mental) (Korsgaard, 2011: 17). La autoconsciencia y la autodirección del racionamiento manifiestan que los agentes modelamos deliberadamente la información del mundo proveniente de nuestra receptividad/percepción para establecer cuáles son nuestras razones para actuar.

Lo que quiero señalar con lo anterior, insisto, es que la idea del razonamiento práctico como procesos en los que está activamente implicado el agente se ve diluida en el método de ejercicio de poder social de cambio de balance costos-beneficios. Esto se debe a que se asume que los cambios en el conjunto de oportunidad generan cambios en el comportamiento de los agentes, pero al costo de desatender lo que Elster denomina el segundo filtro, a saber: los procesos en los que el agente activamente determina si los nuevos costos/beneficios cambian sus razones para actuar. Solo considerando el atributo de actividad del razonamiento práctico parece que se podría entender por qué un agente decide emanciparse o resistirse ante cambios en el balance costos-beneficios, pues esto querría decir que no hace estos cambios razones para actuar.

4.4. La cuestión de los fines

Una forma alternativa de explicar, bajo el modelo de Lovett, la resistencia y la emancipación podría ser considerar un cambio de preferencias de los sujetos al poder. Si los agentes elaboran el balance costo-beneficio teniendo como horizonte la satisfacción de sus propósitos, un cambio en estos podría implicar una ponderación distinta de qué es costoso y qué beneficioso en un curso de acción. Esta explicación alternativa nos lleva al segundo método de ejercicio del poder social contemplado por Lovett, a saber, el cambio de preferencias.

El método de cambio de preferencias parte de la idea de que los agentes conciben la acción como un medio para la satisfacción de sus propósitos, de forma que un cambio en aquello que prefieren los agentes se supone que requiere, correlativamente, cambios en las acciones orientadas a satisfacerlo. Esto creo que también se soporta en el principio "el que quiere el fin quiere el medio", ya que se concibe que un cambio en el fin que se quiere implica cambiar acciones, en cuanto las acciones inevitablemente necesarias para la satisfacción de cada fin difícilmente pueden ser las mismas.

El problema del método de cambio de preferencias no veo que esté en la forma en que puede fundamentarse, sino en la explicación de su operación. Para sustentar esto me referiré someramente a la distinción kantiana entre imperativo/principio moral, hipotético y asertórico (prudencial), bajo la interpretación propuesta por Korsgaard (2008); particularmente, quiero referirme a los dos últimos. Los imperativos hipotéticos podemos entenderlos a la luz de lo que aquí hemos llamado racionalidad instrumental; de hecho, la describen. En concreto, los imperativos hipotéticos describen si una acción es buena como medio para alguna otra cosa (Kant, 2005: 97). Mientras tanto, los imperativos asertóricos o prudenciales se refieren a la forma en que los agentes armonizan racionalmente la prosecución de sus múltiples propósitos (Korsgaard, 2008).[17] Si quisiésemos ajustar las condiciones de racionalidad instrumental que describí en la sección (2) a los dos tipos de imperativos presentados, podría decirse que la eficiencia corresponde a imperativos hipotéticos, mientras que consistencia y transitividad a imperativos asertóricos.

Los imperativos asertóricos se refieren, en los términos de la TER, a la organización racional de las preferencias que, a su vez, en una concepción instrumental de la racionalidad, refiere a las condiciones de consistencia y transitividad. De esta forma, el método de cambio de preferencias pretende operar sobre el orden de las preferencias o sobre el contenido de las mismas. Con esto en mente quiero cuestionar el método de cambio de preferencias en tres pasos.

En primer lugar, recordemos el principio según el cual "el que quiere el fin quiere el medio". En esa proposición analítica encontrábamos el fundamento del querer de los medios, pero no del querer de los fines. En otras palabras, la racionalidad instrumental, particularmente en la condición de eficiencia, nos dicta cuáles son nuestros medios y por qué, pero no nos dice nada sobre por qué queremos los fines que queremos. Aquí vale hacer una aclaración: tener un propósito/fin no implica querer verlo materializado; no es lo mismo tener un deseo que querer; que nos asumamos como agentes que causan mediante su acción la satisfacción de tal fin/propósito. De esta forma, el método de cambio de preferencias no debe ocuparse simplemente de explicar cambios en el orden o en el contenido de preferencias, sino también, sobre todo, el hecho de que los agentes quieran realizar esas preferencias.

En segundo lugar, en la propuesta de la TER partimos de que los agentes tienen propósitos/fines de acción, pero no de cómo se forman estos. Lo que habría que preguntarse, entonces, es si con las herramientas conceptuales que la TER le provee a la teoría de Lovett, podemos explicar cómo los agentes llegan a querer los fines que quieren. De hecho, las condiciones de transitividad y consistencia son condiciones de orden de los propósitos del agente, pero no nos dicen nada sobre por qué un agente tiene más preferencia por un resultado de acción que por otro. En consecuencia, el método de cambio de preferencias no consiste en alterar las con-

[17] Sigo la propuesta de Korsgaard sobre los imperativos/principios, pues Kant considera que los imperativos asertóricos son un subtipo de los hipotéticos, de manera que esto lo hace susceptible de la crítica que aquí se desarrolla a la concepción del poder que se deduce de la TER en la propuesta de Lovett.

diciones de racionalidad, sino en cambiar el criterio a partir del cual los agentes definen qué quieren, y de eso qué es lo que más quieren.

Por último, si lo argumentado es correcto, parece que el razonamiento práctico, como es concebido en la TER, no tiene papel alguno en la determinación de aquellos propósitos/fines que queremos realizar. Así las cosas, si, como lo argumenté al final de (4.3), la racionalidad faculta a los agentes para modelar deliberadamente la información del mundo proveniente de su receptividad, parece que la concepción de racionalidad práctica como racionalidad instrumental maximizadora se queda corta en lo que atañe a la constitución de los propósitos/fines de los agentes. Si el caso es mantener la idea de racionalidad práctica como racionalidad instrumental maximizadora, sería necesario, entonces, identificar otra facultad que denote la participación de los agentes en el proceso de constitución de sus propósitos/fines. En caso contrario, en este respecto, los agentes se considerarían, de nuevo, como agentes pasivos.

5. Consideraciones finales

A lo largo de este texto procuré sostener la premisa según la cual el poder y la acción se encuentran internamente vinculados. Así, analizando el concepto de poder —fundamentado en la TER— propuesto por Lovett intenté validar esa premisa y mostrar la centralidad que tiene el razonamiento práctico en una teoría del poder que considera la racionalidad como un atributo de la acción. En la primera parte del texto, centrada en el *poder de*, quise mostrar que para Lovett poder y acción están conectados internamente en cuanto el poder es una acción en la que se efectúan resultados deseados; una acción eficaz. Concebido así el poder, argumenté que, siguiendo a Lovett, la racionalidad instrumental, como atributo de la acción, es relevante para la compresión del ejercicio del poder porque puede explicar por qué un agente tiene la habilidad de efectuar resultados deseados a partir de las estrategias disponibles en su conjunto de oportunidad.

Con miras en ese concepto de *poder de* fundamentado en la TER y tomando la idea de Lovett del *poder sobre* como una instancia de ese, propuse considerar que Lovett nos lleva a pensar el poder social como una cuestión de intervenir en las motivaciones de los agentes, de cambiar las razones para actuar de los sujetos al poder. [18] Sin embargo, planteé que la concepción del razonamiento práctico unilateralmente entendido como racionalidad instrumental maximizadora, tal como lo hace Lovett, es insuficiente para el análisis del poder social. A lo sumo, es útil para casos especiales. Desde mi punto de vista esa insuficiencia reside, primero, en que se supone la exigencia de racionalidad instrumental maximizadora de los sujetos al poder, de forma que el concepto de poder social se restringe solo a los casos en que estos satisfacen tales condiciones de racionalidad; segundo, se diluye el rol activo del agente —particularmente del sujeto al poder— en el razonamiento práctico, y tercero, la racionalidad práctica entendida como racionalidad instrumental maximizadora no da cuenta del conjunto de los fundamentos motivacionales de la acción.

La argumentación que propuse sirve para trazar un sendero para trabajos subsiguientes. He intentado ilustrar con mi análisis la forma de diálogo que puede haber entre la filosofía de la acción y la literatura sobre conceptualizaciones del poder. Allí, a mi entender, hay una senda no completamente explorada en la que la rica literatura de la filosofía de la acción puede ser útil para nuevos análisis del poder en las ciencias sociales.

Además, habiendo argumentado que la TER sugiere la cuestión del poder en términos de razones para actuar, un camino derivado de la senda antes descrita consiste en que, si la racionalidad ha de continuar siendo una categoría central en nuestra comprensión de la acción, se deberá indagar las consecuencias que pueden tener para la comprensión de los distintos fenómenos asociados al poder las distintas teorías del razonamiento práctico. Por ejemplo, una cuestión interesante a futuro es pensar en qué sentido el fenómeno de la autoridad puede pensarse como razones para actuar independientes del deseo.

Habrá en ese sendero desafíos metodológicos, sobre todo, basados en las exigencias de una fenomenología de los sujetos al poder. También habrá desafíos para poner en dialogo la concepción del poder en términos de razones para actuar con la tradición foucaultiana del poder. Habrá, entonces, que ver qué posibilidades tiene esa senda.

6. Bibliografía

Allen, A. (1998): “Rethinking Power”, *Hypatia*, 21(13), pp. 21–40.

Allen, A. (1999): *The power of feminist theory. Domination, resistance, solidarity*, New York, Westview Press.

Bachrach, P. y M. Baratz (1962): “Two faces of power”, *The American Political Science review*, 56(4), pp. 947–952.

Ball, T. (1992): “New Faces of Power”, en Waertenberg, T., ed., *Rethinking Power*, Albany, State University of New York Press, pp. 14–31.

[18] Esta es una vía que Forst (2017) ha seguido, pero sin aludir a los antecedentes que al respecto, según he argumentado en este texto, las concepciones del poder centradas en la TER sugieren. Además, Forst no explora explícitamente de qué forma una teoría de la acción cimienta su comprensión del poder.

Barry, B. (2002): "Capitalists Rule OK? Some Puzzles about Power", *Politics, Philosophy, and Economics*, 1, pp. 155–184.
Dahl, R. (1957): "The Concept of Power", *Behavioral Science*, (2), pp. 201–215.
Dahl, R. (1961): "The Behavioral approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest", *American Political Science Review*, 2, pp. 736–772.
Dahl, R. (1969): "A critique of the Ruling elite model", en Bell, R., D. V. Edwards y R. H. Wagner, eds., *Political power: A reader in theory and research*, New York, Free Press.
Dowding, K. (1996): *Power*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
Elster, J. (1997): *Ulises y las sirenas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
Elster, J. (2007): *Tuercas y tornillos*, Barcelona, Gedisa.
Elster, J. (2010): *La explicación del comportamiento social*, Barcelona, Gedisa.
Forst, R. (2017): *Normativity and power*, Oxford, Oxford University Press.
Foucault, M. (1988): '"El sujeto y el poder", *Revista mexicana de sociología*, 50(3), pp. 3–20.
Giddens, A. (1987): *The Nation-state and violence*, Cambridge, Polity Press.
Haugaard, M. (1997): *The constitution of power*, Mancheste, Manchester University Press.
Hobbes, T. (2004): *Leviatán*, Buenos Aires, Losada.
Isaac, J. (1987): *Power and Marxist Theory: A Realist View*, London, Cornell University Press.
Kant, I. (2005): *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos.
Korsgaard, C. (2008): *The constitution of agency. Essays on practical reason and moral psychology,* New York, Oxford University Press.
Korsgaard, C. (2011): "The activity of reason", en Wallace, R. J., Kumar, R., and Freman, S., eds., *Reasons and recognition. Essays on the philosophy of T.M. Scanlon*, New York, Oxford University Press, pp. 3–22.
Lovett, F. (2007): "Power", en Goodin, R., Pettit, P., and Pogge, T., eds., *A companion to contemporary political philosophy (Vol. 2)*, Oxford, Blackwell Publishing.
Lovett, F. (2012): *A general theory of domination and justice*, Oxford, Oxford University Press.
Lukes, S. (1978): "Power and Authority", en Nisbet, R. and Bottonmore, T. B., eds., *History of sociological analysis*, New York, Basic Books.
Lukes, S. (2007): *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.
Mills, C. W. (1956): *The power elite*, Oxford, Oxford University Press.
Morris, P. (2002): *Power: a philosophical analysis*, Manchester, Manchester University Press.
Pettit, P. (2003): "El diseño institucional y la elección racional", en Pettit, P. and Goodin, R. E. , eds., *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.
Saar, M. (2010): "Power and Critique", *Journal of Power,* 3, 1, pp. 7-20.
Spinoza, B. (1987): *Tratado político*, Madrid, Alianza.
Wagner, P. (2000): "Bird in hand. Rational choice-the default mode of social theorizing", en Archer, M. et. al., ed., *Rational choice theory. Resisting colonization*, New York, Routledge.
Wartenberg, T. (1990): *Forms of power*, Philadelphia, Temple University Press.

CC BY

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.80453

EDICIONES COMPLUTENSE

Peter Hupe (editado por), 2019: *Research Handbook on Street-level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context*, Cheltenham, UK and Northampton, USA, Edward Elgar Publishing. 544 pp.

El manual editado por Peter Hupe, experto de implementación política y profesor visitante al *Public Governance Institute* de Lovaina, Bélgica, realiza un primer balance teórico y metodológico de los desarrollos que la Teoría de la "Burocracia a Nivel de Calle" ha alcanzado desde la publicación en 1980 del volumen *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* de Michael Lipsky (2010, segunda edición). Publicado en 2019, el manual representa un instrumento multidisciplinar de indudable valor académico. Su estudio permite a expertos del área de las ciencias políticas, de la administración de empresa y de la implementación de servicios públicos y privados, adquirir competencias analíticas y prácticas.

Brevemente, la implementación como acto político y no únicamente administrativo es la idea central del trabajo de Lipsky. Los empleados públicos de primera línea pasan de ser considerados como simples ejecutores a creadores de políticas. Su relación cotidiana con los ciudadanos representa un objeto de estudio donde intervienen múltiples factores. Variables institucionales, culturales, organizativas e individuales, conjuntamente determinan esta interacción. Por esta razón, dicha relación debería estar incluida en el debate tanto de los decisores políticos como de los investigadores que se ocupan de implementación política *y* administración pública.

Pasando a los objetivos de esta reseña, se pretende en primera instancia remediar la carencia en castellano de una introducción al manual. En segundo lugar, presentar de forma breve y concisa su contenido. Se destacan así, las aportaciones más relevantes, resultados del intenso debate académico que ha ve participar investigadores procedentes de estudios heterogéneos como el de la administración de empresa, la economía, la sociología y la psicología.

El manual es parte de la serie de "Manuales de investigación en Política Pública" (orig. *Handbooks of research on Public Policy*) de la casa editorial Edward Elgar Publishing. Está organizado en cinco secciones, con un total de treinta capítulos y más de 500 páginas de extensión.

En la primera parte, como introducción, se realiza una recopilación de los avances más actuales de la teoría de Lipsky. Entre ellos, el desarrollo de la evidencia presentada por el autor en 1980 sobre la afinidad entre las características del trabajo de distintas categorías de empleados públicos de primera línea, como la posibilidad de otorgar beneficios y sanciones de modo discrecional y con escasas restricciones. En el capítulo 3, por ejemplo, se considera que para evaluar en la práctica dicha afinidad es imprescindible una contextualización institucional y organizativa del trabajo de los burócratas a nivel de calle (*Street-level bureaucrats*); paso metodológico necesario para comparar distintas profesiones o la misma profesión en contextos diferente, explorando similitudes y diferencias.

En la segunda parte, que incluye los capítulos que van del 4 al 17, se presentan los aspectos teóricos más relevantes del volumen de Lipsky (1980). Entre otros, se indican los objetos de estudio y las unidades de análisis más adecuadas y convenientes a la hora de indagar el trabajo de esta tipología de funcionarios públicos de bajo nivel jerárquico. Por ejemplo, en capítulo 4, Van Parys sugiere una construcción operacional de la discrecionalidad, una de las características principales del trabajo de los burócratas a nivel de calle. A partir de la distinción realizada por Hupe (2013) entre "discrecionalidad concedida" (*discretion as granted*) y "discrecionalidad empleada" (*discretion as used*), siendo la primera expresión de leyes y reglamentos y la segunda resultado de la práctica cotidiana de los burócratas, Van Parys sugiere que se puede definir a partir de cinco aspectos generales del trabajo de esta tipología de funcionarios: el nivel de autonomía, el respecto a los reglamentos, la tipología de decisiones adoptadas, el estilo de interacción con los usuarios y las estrategias de enfrentamiento que utilizan para hacer frente a la falta de recursos.

En los capítulos 5 y 7 se propone una lectura institucional y cultural del trabajo de los burócratas a nivel de calle. Los autores sugieren realizar estudios transnacionales que comparen tareas específicas de una misma categoría de empleados o una especifica tarea desarrollada por dos tipologías afines de profesionales, como podrían ser médicos y enfermeros. En el capítulo 6, son analizadas las posibles disparidades hacía los ciudadanos que pueden resultar de su gestión por parte de los burócratas a nivel de calle. La segunda parte termina con el capítulo 17. Hupe realiza una recopilación de los aspectos presentados en la parte teórica, dividiendo las aportaciones en tres categorías que evidencian 1) los aspectos operativos del trabajo de los funcionarios de nivel de calle (*working setting matters*), 2) los aspectos individuales y las estrategias que son implementadas para hacer frente a las fuentes de estrés (*motivation matters*), 3) los reglamentos y los resultados, enlazados por

una relación de causa-efecto (*control matters*). De acuerdo con el autor, considero que inevitablemente estos enfoques son caracterizados por alguna forma de reduccionismo ya que, además que definir a nivel operacional los constructos, sería necesario observar cómo estos se relacionan entre sí. En otras palabras, estudiar cómo los constructos macro, meso y micro definen conjuntamente el trabajo y el comportamiento de los burócratas a nivel de calle.

En la tercera parte, de cuestiones metodológicas, se recopilan las principales técnicas utilizadas en estudios de Burocracia a Nivel de Calle. Para poder generalizar los resultados de un estudio y poder así favorecer la comparación de distintas investigaciones, nuevamente es subrayada la necesidad de realizar estudios comparativos. Según la opinión de varios autores del manual, hasta ahora, dicha estrategia metodológica ha sido poco utilizada.

En la cuarta parte, "Nuevas dimensiones en el estudio de la burocracia a nivel de calle", se presentan varias aportaciones a la teoría de elevada importancia para su futuro avance. Principalmente éstas proceden de la sociología del derecho, la psicología organizativa y la gestión pública. En el capítulo 27, Helena Olofsdotter Stensöta presenta su investigación cuyo objeto es el proceso de toma de decisiones de los burócratas a nivel de calle. La autora se ha centrado en la vertiente ética de las decisiones de los burócratas a nivel de calle respecto a los "dilemas" que encuentran en el ejercicio de sus funciones y qué aspectos las caracterizan. En la literatura se diferencia entre dos narrativas con las cuales los burócratas a nivel de calle describen su trabajo (Maynard-Moody y Musheno, 2000). La primera, subraya su propensión hacia el cumplimiento de protocolos y reglamentos, asumiendo su carácter institucional y de empleados públicos. A través de la segunda, consideran su trabajo como una actividad orientada hacia los ciudadanos. De acuerdo con esta distinción, la autora considera que los burócratas a nivel de calle siguen dos orientaciones: una dirigida hacía el cumplimento de los reglamentos (*public ethics of justice*) y otra hacía el bienestar de los usuarios (*public ethics of care*).

El manual se cierra con los capítulos 29 y 30 de la quinta parte. En ella se realiza una visión de conjunto sobre las aportaciones de cada capítulo, subrayando sus aportaciones más relevantes y novedosos.

En conclusión, el manual desgrana los temas más candentes de los desarrollos más actuales de la teoría propuesta por Lipsky en 1980. La discrecionalidad, expresión de las leyes y reglamentos, así como de la cultura y de los valores de un especifico contexto institucional, posee la potencialidad, junto al desarrollo de rutinas, de explicar la discrepancia entre el diseño de las políticas elaborado por los *policy makers* y lo que realmente son las políticas del Estado de bienestar para los ciudadanos.

El manual representa valido acceso al debate académico que rodea actualmente la teoría de Lipsky. Es por esta intención que el editor ha solicitado que los investigadores más influyentes en este campo participaran en su realización.

Los aspectos negativos del volumen, en mi opinión, son principalmente dos. En primer lugar, en todos los capítulos se destaca la capacidad analítica de la teoría de Lipsky, resultando un poco redundante con el pasar de las páginas. En segundo lugar, las numerosas referencias cruzadas entre capítulos podrían dificultar la lectura, siendo necesario interrumpir la lectura para consultar a lo que se hace mención.

Como afirmado también en la reseña del volumen de Lipsky (Giosa, 2021), el manual renueva el interés por la teoría de la Burocracia a Nivel de Calle, subrayando también su potencialidad aplicativa para el análisis de la actualidad. La pandemia por COVID 19 ha cargado los empleados públicos de primera línea con nuevos protocolos que implementar, reglamentos a menudo discordantes con los problemas reales de la práctica cotidiana, y un incremento del número de usuarios en el caso de los profesionales sanitarios. Este escenario podría conducir a una ampliación del grado de discrecionalidad de estos trabajadores, afectando así la implementación de los servicios del Estado de bienestar. Esto, en última instancia, podría haber trasladado por completo hasta el último peldaño de la Administración Pública el proceso de toma de decisiones. Como una de las posibles consecuencias, se podrían estar produciendo una falta de homogeneidad en el acceso a los servicios públicos.

Referencias bibliográficas

Giosa, R. (2021): "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services", *Politica y Sociedad*, 58(2), pp. 1J-1J.

Hupe, P. (2013): "Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research", *dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), pp. 23-24.

Lipsky, M. (2010): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation.

Maynard-Moody, S. y M. Musheno (2000): "State agent or citizen agent: Two narratives of discretion", *Journal of public administration research and theory*, 10(2), pp. 329-358.

CC BY

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.78969

EDICIONES COMPLUTENSE

Bale, T. y C. Rovira Kaltwasser (Eds.) (2021): *Riding the Populist Wave. Europe's Mainstream Right in Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 356 pp.

La reciente publicación de Tim Bale y Cristóbal Rovira busca reivindicar el papel de un actor clave –aunque algo olvidado en los análisis recientes– en la política europea occidental: la derecha *mainstream*. Esta tarea la llevan a cabo con gran éxito en un volumen colectivo que busca identificar –a nivel agregado y de caso– los procesos y desafíos a los que están haciendo frente los partidos de derecha *mainstream* en Europa occidental.

El contexto político europeo está innegablemente mutando: las innumerables crisis sociopolíticas, de desarraigo y de identidad política han fraguado el declive de las grandes corrientes ideológicas –como es el caso de la socialdemocracia–, y han facilitado el surgimiento de nuevas opciones políticas –entre las que incluiríamos a la derecha radical populista (DRP) –. La derecha radical populista ha llegado con firmeza para quedarse, pero sin la fuerza suficiente como para arrasar a su paso con la derecha *mainstream*. Este es el planteamiento de partida del trabajo de Bale y Rovira: la derecha tradicional no solo no ha desaparecido, sino que sigue ocupando puestos de representación en muchos Gobiernos europeos, teniendo que lidiar con el desafío que supone tener nuevos competidores del lado de la ultraderecha.

La derecha *mainstream* sería, a ojos de Bale y Rovira, una pieza de ajedrez clave en el mantenimiento de la democracia en los sistemas políticos europeos. Su (in)capacidad ante la derecha radical populista determinará qué actor marcará la agenda política e implantará los marcos de sentido desde el sector de la derecha. Resultan por tanto necesarios trabajos que aborden las tensiones y transformaciones que están experimentando los partidos de derecha *mainstream* en su intento por conservar a un electorado tan heterogéneo sin vaciarse ideológicamente.

El concepto de derecha *mainstream* es empleado en este libro para referirse a la *derecha* como corriente ideológica que se construye por oposición al concepto de igualdad que sostiene la *izquierda* (Bobbio, 1996). Esta corriente ideológica se nutriría de un abanico de subfamilias ideológicas en Europa, como son la derecha conservadora, la democracia cristiana y la derecha liberal, que se incluyen como casos de estudio en los capítulos de cada país. Aunque el objetivo del libro no es sumergirse en una revisión teórica conceptual, desarrolla en un capítulo introductorio sobresaliente una síntesis de los conceptos de derecha y ultraderecha –*far right*– que se anticipa y zanja cualquier debate que pudiera surgir sobre los parámetros ideológicos que emplean en su trabajo.

El libro se desgrana a partir de este capítulo introductorio como un volumen colectivo en el que diferentes voces exploran –de manera comparada y particular– la situación de la derecha *mainstream* en distintos contextos europeos. Los dos capítulos comparados aportan datos y respuestas para algunas de las preguntas más recurrentes que suscitan los partidos de derecha en la actualidad: ¿cuál es el perfil del votante de derecha *mainstream*?, ¿cómo ha evolucionado y en qué se distingue del votante de derecha radical populista?, ¿cómo se han transformado las posiciones políticas de los partidos de derecha *mainstream* desde 1980? Este mapa general da paso a un estudio pormenorizado de la situación de la derecha *mainstream* en una selección de casos de estudio entre los que se incluyen: Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. La diversidad casuística ofrece la ventaja de poder observar cómo está adaptándose la derecha *mainstream* a contextos muy dispares entre sí, especialmente en lo referente a su relación –de conflicto o alianza– con otras fuerzas progresistas, de derecha radical populista e incluso de la misma familia de derecha *mainstream*. El capítulo dedicado al caso español, escrito por Sonia Alonso y Bonnie N. Field, busca rellenar el importante vacío que presentaban los estudios sobre la derecha española en las compilaciones europeas. En él, las autoras ahondan en la historia del Partido Popular para explicar cómo el partido ha encarado los cambios y desafíos que han acontecido desde finales de los setenta, y cómo está haciendo frente ahora al desafío de la competición electoral del lado de la derecha.

En todos estos estudios de caso existe un mínimo común denominador político para entender la situación de tensión que está enfrentando la derecha *mainstream*. Bale y Rovira recurren al concepto de *revolución silenciosa,* de Ronald Inglehart (1971), para interpretar la tensión que llevan experimentando los partidos de derecha desde los años ochenta y que habría alcanzado en la actualidad su punto álgido. De forma sintética, la *revolución silenciosa* reflejaría a una nueva clase media surgida en los ochenta con una mentalidad que superaba ya las preocupaciones materiales para empezar a integrar también demandas posmateriales –como las relativas a cuestiones culturales o climáticas–. Esta *revolución silenciosa* –reivindicada desde el progresismo– fue posteriormente respondida desde la derecha con la *contrarrevolución silenciosa,* en la que la identidad posmaterial

se creaba por oposición al multiculturalismo y al resto de valores vinculados con la izquierda progresista. Las distintas opciones de derecha *mainstream* se encontrarían tensionadas por ambas tendencias, tratando de sortear la ola y salir indemnes –especialmente en lo que a sus votantes se refiere– de una forma de hacer política cada vez más identitaria que deja poco espacio para claroscuros.

Cristóbal Rovira y Tim Bale –este último ya contaba con una trayectoria investigadora en esta dirección (2003; 2018) – realizan con esta obra una contribución fundamental a los estudios sobre derecha en Europa que, esperemos, reciba muchos ecos. Su trabajo aporta un grano de arena más en la comprensión de un fenómeno que había sido estudiado de manera particular en los contextos nacionales, pero que requiere también de una perspectiva de estudio agregada desde la que extraer tendencias políticas y realizar estudios comparados.

Se trata, en definitiva, de un libro absolutamente recomendable para cualquier persona interesada en los procesos de transformación de los partidos políticos y los estudios sobre derecha. Bale y Rovira realizan un trabajo impecable en esta edición con la elección de unos contenidos que permiten reconstruir un mapa general de la situación de la derecha *mainstream* en Europa y profundizar en una muestra de casos que brillan por sus aportación y diversidad. Los capítulos firmados por Bale y Rovira ofrecen una lección sintetizada teórica y conceptual sobre la *derecha* como ideología política, de gran utilidad para asentar nociones en medio del *boom* de interés mediático que ha suscitado el fenómeno de la derecha radical populista.

Bibliografía

Bale, T. (2003): "Cinderella and her ugly sisters: The Mainstream and Extreme Right in Europe's Bipolarising Party System", *West European Politics,* 26 (3), pp.67-90.

Bale, T. (2018): "Who leads and who follows? The symbiotic relationship between UKIP and the Conservatives - and populism and Euroscepticism", *Politics,* 38 (3), pp. 263-277.

Bobbio, N. (1996): *Left and Right: The significance of a political distinction,* London, Policy Press.

Inglehart, R. (1971): "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies", *American Political Science Review,* 65(4), pp. 991-1017.

Laura Arranz Sánchez
Universidad Complutense de Madrid (España)
laarranz@ucm.es

CC BY

Política y Sociedad
ISSN-e: 1988-3129

https://dx.doi.org/10.5209/poso.74659

EDICIONES COMPLUTENSE

Sanyal M. (2019). *Violación: Aspectos de un crimen, de Lucrecia al #MeToo*[1]. Reservoir Books: Barcelona. 380 pp.

Violación es el último libro de la historiadora cultural alemana Mithu Sanyal, publicado en alemán en 2016 y traducido al español en 2019. En este libro, Sanyal explora las narrativas culturales predominantes sobre el tema de la violación. A lo largo de las 300 páginas, asistimos al examen de los discursos que repercuten en el modo en el que entendemos la violación y se cuestionan las convicciones relativas a la violencia sexual, incluidas algunas creencias del movimiento feminista. La autora cuenta, en su entrevista para *El País* de marzo de 2019, que después del movimiento viral del *#MeToo* del otoño de 2017, se comenzó a hablar más de violación, pero aún no sabemos por qué hablamos sobre la violación de la manera como lo hacemos. Sanyal provee de una nueva perspectiva para comprender un tema tan complejo y con tantas aristas como la violación, partiendo de la tesis de que el género y la violación están íntimamente relacionados. Subraya que el movimiento feminista (del que ella es parte), al enfocarse en la violencia masculina, reafirma estereotipos sexistas. Por ejemplo, que los hombres son violentos y las mujeres no, y que los hombres son abusadores y las mujeres víctimas. En este sentido, afirma Sanyal, el abuso sexual determina la identidad no solo de las víctimas y los agresores sino también de las posibles víctimas y los posibles agresores: "las mujeres viven con la espada de Damocles sobre la cabeza y los hombres la tienen entre sus piernas" (p. 201).

Llama la atención que el primer capítulo sea una advertencia: el lector no tiene en sus manos un libro cualquiera, puesto que trata un tema delicado y muy polémico. Como señala Sanyal, la violación es "un escaparate de expectativas y discursos, y a cada frase le siguen diez implícitas… es un punto espinoso o úlcera cultural que como las que aparecen en el cuerpo, requieren de nuestra atención pero que nos da miedo tocar" (p. 13). Sin embargo, a pesar de ser un tema espinoso que genera resistencias, la autora logra lo más difícil: explicar, con un lenguaje claro y buenos argumentos, las frases implícitas del discurso de la violación, evidenciando las creencias que configuran la identidad de género. Este es el mayor mérito del libro: Sanyal no solo toca la úlcera, sino que la abre y la limpia con cuidado, para que empiece a curar.

Desde la advertencia inicial es posible saber que este es un libro exhaustivo, riguroso, ingenioso e indispensable para tener una visión ampliada de la violación desde la perspectiva de género. Cada capítulo es una unidad en sí mismo que se puede leer independientemente, y no es necesario seguir un orden específico. La estructura del libro es un reflejo del modo en el que Sanyal propone abordar el tema de la violación, pues no es un tema que se pueda mirar por un solo lado, o siguiendo una ruta trazada y específica. La violación merece ser mirada con diferentes lentes, en distintos niveles y recorrerla a través varios caminos. Es posible que nos perdamos y tengamos que retornar al punto de partida. Sanyal insiste en que no hay una manera correcta de hablar sobre la violación, pero hay que seguir haciéndolo de muchas maneras diferentes y equivocadas hasta que se encuentre el modo correcto de hacerlo.

Sanyal argumenta que la violación es el crimen con el mayor componente de género y, a la vez, el que más influye en nuestra construcción de género. Por ejemplo, el ritual de iniciación de las niñas para convertirlas en mujeres es una admonición: antes de explicarles nada sobre el sexo, se les enseña que tengan cuidado porque su cuerpo puede ser violado en cualquier momento. Así mismo, los hombres son educados para tratar con cuidado a las chicas, aunque muchas veces ese comportamiento no es visto como masculino, y a la vez se les insiste en su capacidad genética para violar. Sanyal pone al descubierto que en el guion de la violación solo se conocen dos sexos: agresores y víctimas. Pensamos en hombres agresivos y mujeres asustadas; en penes como armas y en vaginas como puertas desprotegidas de cuerpos indefensos. Sin darnos cuenta, narramos historias que nos moldean, determinan nuestra identidad y nuestros deseos, así no tengan nada que ver con la realidad. Historias que debemos cambiar, así como debemos transformar nuestras representaciones de lo masculino y lo femenino. En este sentido, a medida que la sociedad busque la equidad de género, se estará dando un paso adelante para prevenir la violación (p. 259).

Sanyal reconstruye la historia de la violación, desplegando sus habilidades como experta en historia cultural. Referente historiográfico inevitable –quizá único–, es el libro *Contra nuestra voluntad* de Susan Brownmiller publicado en 1975; un libro que hizo posible "romper con la conspiración del silencio" y empezar a hablar de violación. Hasta ese momento, afirma Sanyal, existían creencias fijas sobre lo que era la violación, tales como: "la violación es sexo"; "la mujer dice 'no' cuando quiere decir que 'sí'"; "en el

[1] Título original: *Vergewaltigung*.

fondo la mujer quiere que la tomen contra su voluntad"; "las víctimas son mujeres fáciles que provocan de forma intencionada a los hombres y reciben lo que se merecen"; "la víctima es responsable de que la violen ya que se lo ha buscado por llevar una minifalda"; "los violadores son extranjeros, extraños psicópatas y/o pervertidos sexuales"; "la violación ocurre en el exterior y no en casa; víctima y agresor no se conocen: el extraño detrás del arbusto"; etc (p.50). Fueron las feministas de la segunda ola en Estados Unidos quienes tomaron esas convicciones culturales y las llamaron "los mitos de la violación", probando la existencia de lo que hoy conocemos como la cultura de la violación: todo un sistema complejo de creencias y normas sobre el género y la sexualidad que posibilitan y perpetúan la violación. Para Sanyal "la cultura de la violación sigue siendo un instrumento útil que describe el hecho de que la violación no ocurre en el vacío, sino que puede verse apoyada/impulsada o reducida/ disminuida (como todas las acciones culturales) mediante los mensajes y las normas culturales" (p. 168).

Como historiadora cultural, Sanyal provee al lector de imágenes potentes para comprender el modo como se ve y se habla hoy de la violación, como la historia de Lucrecia en el S. VI a.C., la noble romana que se suicidó tras ser violada por Sexto Tarquinio, hijo del último rey de Roma, dando con ello inicio a la República de Roma. En los tiempos de Lucrecia, "la honra de las mujeres estaba en sus cuerpos: en la virginidad o en su estado de esposa o viuda honorable. Solo la mujer poseía algo que podía ser robado o destruido con la violación" (p. 69). Y solo había una forma de recuperar el honor tras una violación: librarse del propio cuerpo deshonrado. Con su muerte Lucrecia restauró su honor y probó su inocencia (p. 75). La idea de lo femenino, su identidad como mujer, estaba íntimamente relacionada con el honor. ¿Cuántas de esas creencias han sobrevivido hasta hoy? A partir de su reconstrucción de procesos legales contemporáneos sobre casos de violación, Sanyal pone en evidencia cómo las antiguas creencias de los tiempos de Lucrecia aún sobreviven: "Los juicios por violación son tan fundamentales porque son los espacios sociales donde se negocia el honor y la posibilidad de su reconstitución" (p. 89). Nos encontramos aquí con otra confirmación de la hipótesis inicial del libro: "la verdadera diferencia de género se basa en la disposición a la violencia sexual" (p. 25).

Sanyal aborda también un tema fundamental para a comprensión del problema: la cicatrización del trauma. Como sociedad esperamos que la víctima (mujer) esté rota toda su vida, como si tuviera que demostrar con su dolor y su miseria que ha sido violada. El modo como la sociedad trata a las víctimas juega un papel fundamental en la elaboración del trauma. De este modo, el "trauma no solo tiene una dimensión personal, sino también social y política" (p. 128). Depende del conjunto de la sociedad garantizar que las víctimas de violación se curen, empezando por el modo cómo hablamos de ellas, porque es "el lenguaje lo que más influye en el modo como comprendemos y procesamos la violación" (p.104).

Uno de los mayores aportes de este libro es la propuesta de liberar también a los hombres de las ataduras de género, porque esto beneficiaría a todos los géneros. En este aspecto Sanyal toma distancia del habitual modo de entender el abuso sexual por parte del movimiento feminista: la idea de que los hombres son por definición los agresores y las mujeres las víctimas –estereotipos sexistas que impiden ver las complejidades del problema–. No solo se dedica a iluminar la violación femenina, sino que también le pone luz a la violación masculina, rompiendo así con el dualismo violador/violada. Reconstruye las creencias sobre la violación masculina y la feminización de los hombres que han sido violados. Muestra claramente la enorme dificultad que tienen los hombres para hablar de sus traumas, porque creen que la opresión estructural del patriarcado ha sido sobre las mujeres y no sobre ellos, así hayan sido violados (pp. 176- 177). Al poner en evidencia la experiencia masculina también estudia al violador, entrando en un terreno espinoso en el que con enorme habilidad desentraña las imágenes y narrativas del violador. Revela la enorme dificultad que tiene la sociedad para tratar con los violadores, pues son considerados "leprosos sociales" (p.215).

En este sentido, si aplicamos el concepto de interdependencia de Butler (2017), la violación no solo afecta a su víctima y a su agresor sino a todo su entorno, a toda la sociedad. Sanyal concluye proponiendo la necesidad de acciones políticas y sociales concretas que contribuyan a una cultura que prevenga cada vez más y con mayor éxito la violación: la educación en el consentimiento, la empatía y la comunicación no violenta son instrumentos que permiten reconocerse en el otro, conocer los propios límites y facilitar el respeto por los límites del otro (pp. 260-262).

La violación es un asunto que plantea diversas preguntas y que produce intersecciones con otros temas como la raza, el género o el poder. *Violación* de Sanyal, al ser un estudio amplio y general deja abiertos diversos cuestionamientos en los que no profundiza, como por ejemplo la relación entre la violencia física y el poder o la naturaleza de la sexualidad y las inestables fronteras del erotismo, que pueden ser abordados y ampliados en estudios académicos más específicos. De este modo, el libro de Sanyal propone un reto a la investigación académica y abre la puerta a cuestiones inquietantes. Aunque Sanyal no lo desarrolla, resulta importante para los estudios de la violación asumir la tarea de pensar la violación y las preguntas que ésta suscita con respecto al cuerpo, la violencia o la vulnerabilidad de las víctimas. *Violación* de Sanyal es un libro propositivo e indispensable para iniciar nuevos estudios sobre la violación, además de ser un sustento teórico importante para la construcción de nuevas políticas públicas basadas en género que contribuyan a la prevención y disminución de los abusos sexuales.

Bibliografía

Brownmiller, S. (1975) *Against our will. Men Women and Rape*. Simon and Schuster. [hay trad. cast.: (1981). *Contra nuestra voluntad. Hombres mujeres y violación.* Planeta].

Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Paidós.

Lorena Santos-de-Torregroza
Universidad Complutense de Madrid
lsanto02@ucm.es