



REVISTA DE

Estudios Políticos

**ANDREA DONOFRIO Y JUAN FRANCISCO
FUENTES**

El concepto de totalitarismo en el debate político
italiano: una historia particular (1923-1994)

DIETER NOHLEN

Principio mayoritario y regímenes presidenciales
en América Latina

EVA SAÉNZ ROYO

La regulación y la práctica del referéndum
en Suiza: un análisis desde las críticas a la
institución del referéndum

LEYRE BURGUERA AMEAVE

Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana
en el proceso legislativo

**JULIO LÓPEZ LABORDA Y EDUARDO SANZ
ARCEGA**

Las preferencias por la redistribución de los
españoles a comienzos del siglo XXI

XAVIER BALLART Y CASILDA GÜELL

¿Qué cambia las políticas? Ideas contra
intereses. El cambio en el modelo de gestión de
los aeropuertos españoles

LUZ M. MUÑOZ MÁRQUEZ

El impacto de la regulación estatal en las ONG de
desarrollo en España

171

NUEVA ÉPOCA

Madrid
enero/marzo

2016

ARTÍCULOS



NOTAS



CRÓNICAS



RECENSIONES

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)
ISSN-L: 0048-7694, Núm. 171,
Madrid, enero/marzo 2016

CONSEJO DE REDACCIÓN

Directores

Director honorífico: Pedro de Vega García, Universidad Complutense, Madrid

Director: Juan José Solozabal Echavarria, Universidad Autónoma de Madrid

Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

Vocales

Eva Anduiza Perea, Universidad Autónoma de Barcelona

Joaquim Brugué, Universidad Autónoma de Barcelona

Carlos Closa Montero, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco

Iván Llamazares Valduviego, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid

Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco

CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid

Eliseo Aja Fernández, Universidad de Barcelona

Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid

Enrique Álvarez Conde, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Óscar Alzaga Villamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona

Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid

Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada

M.^a Luisa Balaguer Callejón, Universidad de Málaga

Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid

Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid

Juan Cano Bueso, Junta de Andalucía

Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona

José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca

Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia

José Cazorla Pérez, Universidad de Granada

Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de Zaragoza

Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza

Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco

Ramón Cotarelo, Universidad Complutense, Madrid

Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid

Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha

Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid

Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona

Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco

Ángel Garrorena Morales, Universidad de Murcia

José Antonio González Casanova, Universidad de Barcelona

Pedro González-Trevijano, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado

Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco

Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional

Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid

Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid

José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid

Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid

Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona

José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid

Raúl Morodo Leoncio, Universidad Complutense, Madrid

Dalmacio Negro Pavón, Universidad Complutense, Madrid

Alfonso Padilla Serra, Universidad Autónoma de Madrid

Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid

Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra

Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales

Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña

Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo

Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid

Javier Ruipérez Alamillo, Universidad de La Coruña

Remedio Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia

Julián Santamaría Ossorio, Universidad Complutense, Madrid

Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona

Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Universidad de Oviedo

Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

La *REP* cumple con los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y la Web of Science: *Social Sciences Citation Index (SSCI)* y *Journal Citation Reports (JCR)*. También está incluida en las principales bases de datos especializadas en Ciencia Política: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* y *Sociological Abstracts*.

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 10 de junio de 2016.

The *REP* meets the LATINDEX criteria for scientific journals and is indexed in SCOPUS and the Web of Science (WOS): *Social Science Citation Index (SSCI)*, and the *Journal Citation Reports (JCR)*. It is also included in the main Political Science specialized databases: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* and *Sociological Abstracts*.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of «Excellence» until the 10th of June, 2016.

REVISTA DE

Estudios Políticos

171

(NUEVA ÉPOCA)

enero/marzo

2016

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS están disponibles en acceso abierto exceptuando el último año y bajo suscripción para el último año en las direcciones:

Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3>

Repositorio Español de Ciencia y Tecnología
<http://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/index>

Catálogo General de Publicaciones Oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Dialnet
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1166>

SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 MADRID (España)
Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973
email: suscripciones@cepc.es
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

PRECIOS AÑO 2016 (SIN IVA)

| SUSCRIPCIONES | | NÚMERO SUELTO | |
|---------------|-------------|---------------|-------------|
| En papel | Electrónica | En papel | Electrónica |
| 53 € | 22 € | 15 € | 7 € |

ISSN-L: 0048-7694

Depósito legal: M. 2426-1958

NIPO: 005-15-045-5 (en papel)

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 005-15-048-1 (en línea)

Composiciones RALI, S.A. – Costa, 12-14 - 7.ª planta – 48010 BILBAO



PAPEL RECICLADO
LIBRE DE CLORO

SUMARIO

Núm. 171, enero/marzo 2016

ARTÍCULOS

ANDREA DONOFRIO Y JUAN FRANCISCO FUENTES

El concepto de totalitarismo en el debate político italiano: una historia particular (1923-1994) 13-40

DIETER NOHLEN

Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina 41-70

EVA SAÉNZ ROYO

La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum 71-104

LEYRE BURGUERA AMEAVE

Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo 105-136

JULIO LÓPEZ LABORDA Y EDUARDO SANZ ARCEGA

Las preferencias por la redistribución de los españoles a comienzos del siglo XXI 137-166

XAVIER BALLART Y CASILDA GÜELL

¿Qué cambia las políticas? Ideas contra intereses. El cambio en el modelo de gestión de los aeropuertos españoles 167-192

LUZ M. MUÑOZ MÁRQUEZ

El impacto de la regulación estatal en las ONG de desarrollo en España. 193-222

NOTAS

RAÚL MORENO ALMENDRAL

Corrientes teóricas para el estudio de las naciones y el nacionalismo: críticas y alternativas al paradigma modernista 225-253

CRÓNICAS

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

La organización territorial del poder a debate. Crónica del curso «El horizonte del Estado Federal», celebrado en Miraflores de la Sierra los días 4, 5 y 6 de septiembre de 2015 257-271

RECENSIONES

Roberto R. ARAMAYO: *Rousseau. Y la política hizo al hombre (tal como es)*, por Javier Echeverría 275-281

Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA (ed.): *Historia e historiografía constitucionales*, por Javier Tajadura 281-286

Manuel ZAFRA VÍCTOR: *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*, por Antonio Arroyo Gil 286-291

Joaquín TORNOS MAS: *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*, por Luis Moreno 291-294

COLABORAN EN ESTE NÚMERO 295-298

TABLE OF CONTENTS

Issue. 171, January/March 2016

ARTICLES

ANDREA DONOFRIO Y JUAN FRANCISCO FUENTES

The Concept of Totalitarianism in Italian Political Discourse:
A Particular History (1923-1994) 13-40

DIETER NOHLEN

The Majority Principle and Presidential Regimes in Latin
America 41-70

EVA SAÉNZ ROYO

The Regulation and Practice of the Referendum in Switzerland:
An Analysis of Criticisms of the Institution 71-104

LEYRE BURGUERA AMEAVE

Parliamentary Centrality and Citizens' Initiative in the Legislative
Process 105-136

JULIO LÓPEZ LABORDA Y EDUARDO SANZ ARCEGA

Spaniards' Preferences for Redistribution in the Early Twen-
ty-First Century 137-166

XAVIER BALLART Y CASILDA GÜELL

What Changes Policies? Ideas against Interests. Change in the
Model of Management of Spanish Airports 167-192

LUZ M. MUÑOZ MÁRQUEZ

The Impact of State Regulation on NGOs for Development in
Spain 193-222

NOTES

RAÚL MORENO ALMENDRAL

- Theoretical Trends in the Study of Nations and Nationalisms: Criticisms and Alternatives to the Modernist Paradigm 225-253

CHRONICLES

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

- La organización territorial del poder a debate. Crónica del curso «El horizonte del Estado Federal», celebrado en Miraflores de la Sierra los días 4, 5 y 6 de septiembre de 2015 257-271

BOOK REVIEWS

- Roberto R. ARAMAYO: *Rousseau. Y la política hizo al hombre (tal como es)*, by Javier Echeverría. 275-281

- Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA (ed.): *Historia e historiografía constitucionales*, by Javier Tajadura 281-286

- Manuel ZAFRA VÍCTOR: *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*, by Antonio Arroyo Gil. 286-291

- Joaquín TORNOS MAS: *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*, by Luis Moreno. 291-294

- CONTRIBUTORS. 295-298

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

XAVIER BALLART

Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la UAB. Master Public Affairs por la Universidad de Indiana (UI). Ha sido profesor en el College of Europe del año 2001 al 2006, *adjunct professor* en UI en el año 2000 y *visiting scholar* en la Kennedy School of Government, durante los años 1995 y 1996. En la actualidad, sus principales líneas de investigación son la motivación para el servicio público y la aplicación del marco de las coaliciones promotoras a la formulación de políticas. Otras líneas de investigación son la Administración Pública (española y europea) y la innovación en gestión pública. La tesis doctoral sobre evaluación de políticas inició una línea de investigación que mantiene continuidad hasta el presente. También ha participado en informes para distintas instituciones como el Banco Mundial o el Banco Inter-Americano para el Desarrollo.

LEYRE BURGUERA AMEAVE

Doctora europea en Derecho con premio extraordinario y licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). En la actualidad es profesora en el Departamento de Derecho Constitucional de dicha Universidad. Sus líneas de investigación están centradas en el estudio de la libertad de comunicación pública en campaña electoral, la participación política en Europa y el constitucionalismo histórico. Ha publicado el libro *Democracia electoral: comunicación y poder* en el Congreso de los Diputados gracias a que le fue otorgado el premio a la mejor tesis doctoral en la especialidad de Ciencias Políticas y Sociología en 2011.

ANDREA DONOFRIO

Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con una tesis sobre el eurocomunismo -premio Extraordinario de Doctorado (año 2012)- y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Federico II de Nápoles. Actualmente es profesor asociado de la UCM y coordinador del Centro de Historia de la Fundación Ortega-Ma-

rañón. Profesor invitado en la Universidad Católica de Buenos Aires y en la Università degli Studi Suor Orsola Benincasa de Nápoles, investigador invitado en el Istituto Italiano di Scienze Umane de Florencia, ha publicado artículos e impartido conferencias sobre la historia de los movimientos políticos y sociales, el pensamiento político (sobre todo de los partidos de extrema izquierda) y la política italiana.

JUAN FRANCISCO FUENTES

Catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor visitante en la London School of Economics, el Instituto de Estudios Políticos de París y la Universidad de Harvard (UH), así como director del Group of Advanced Research on Atlantic Empires del Real Colegio Complutense en la UH. Entre sus libros figuran el *Diccionario político y social del siglo XIX español* y el *Diccionario político y social del siglo XX español*, ambos dirigidos con Javier Fernández Sebastián, y varias biografías políticas, entre ellas las de Araquistáin, Largo Caballero y Adolfo Suárez. Sus principales campos de estudio son el estudio de los conceptos políticos del mundo contemporáneo y la historia del liberalismo español. Su último libro, en colaboración con Pilar Garí, lleva por título *Amazonas de la libertad. Mujeres liberales contra Fernando VII*.

CASILDA GÜELL

Es profesora lectora de la Facultad de Derecho de la Universidad Internacional de Cataluña (UIC) y *fellow* del Catalan Observatory, European Institute, London School of Economics (LSE). Sus líneas de investigación principales son el exilio político y las élites políticas y económicas. Es licenciada en Ciencias Políticas y doctora en Historia Internacional por la LSE. Ha impartido docencia de grado y posgrado en la UIC, en LSE, en la Universidad Pompeu Fabra y en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha publicado varios libros y artículos además de trabajar como consultora para varias organizaciones como el Consell Català del Moviment Europeu, el Fútbol Club Barcelona, la Fundación Príncipe de Girona, LSE alumni y Federal Trust.

PABLO GUERRERO

Es licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas, habiendo obtenido el Premio Extraordinario Fin de Carrera en ambas licenciaturas. En el curso académico 2014-2015 realizó el Máster Universitario en Derecho Constitucional ofertado en alianza académica por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. En la actualidad desarrolla su labor como investigador predoctoral en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de

Zaragoza, organismo al que se encuentra vinculado por un contrato para la formación del personal investigador financiado por el Gobierno de Aragón. Hasta la fecha destacan, entre sus publicaciones, *El principio de estabilidad presupuestaria y financiación autonómica* (Cuadernos Giménez Abad, 7) y la recensión sobre la obra *Ciudad y movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible* (*Revista de Administración Pública*, 196).

JULIO LÓPEZ LABORDA

Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (Premio Extraordinario) por la Universidad de Zaragoza, de la que es catedrático de Economía Pública. Ha sido jefe de estudios de investigación en el Instituto de Estudios Fiscales (1994-1997). Es coeditor ejecutivo de *Hacienda Pública Española*. Ha publicado sus trabajos en revistas especializadas, como *International Tax and Public Finance*, *Fiscal Studies*, *Public Finance Review*, *Energy Economics*, *Growth and Change*, *Public Budgeting and Finance*, *Applied Economics*, *Environment and Planning A y C*, *Urban Public Economics Review*, *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada* y *Papeles de Economía Española*.

RAÚL MORENO ALMENDRAL

Investigador FPU en el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca. Licenciado en Historia (2013) y máster en Estudios Avanzados e Investigación en Historia (2014) por la misma universidad. Actualmente realiza su tesis doctoral bajo la dirección del profesor Mariano Esteban de Vega.

Su interés investigador se centra en el fenómeno de las identidades, especialmente la nacional, que estudia desde la doble perspectiva política y cultural, intentando incorporar las nuevas corrientes historiográficas sobre lo transnacional y lo global al análisis de los procesos de construcción nacional. Ha publicado sendos artículos sobre los imperios en la historia global (*Ab initio*, 8) y el nacionalismo español del régimen de Franco (*Hispania Nova*, 14).

LUZ M. MUÑOZ MÁRQUEZ

Es investigadora del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política y profesora en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona. Ha sido investigadora visitante en el Center for American Politics and Public Policy de la Universidad de Washington (2009), en la Universidad Iberoamericana (2013) y en la School of Geography, Politics and Sociology de la Universidad de Newcastle (2013). Su investi-

gación se centra en el papel de las ONGs y los grupos de interés, las políticas públicas y, recientemente, en la dinámica de la relación Gobierno-oposición.

DIETER NOHLEN

Profesor titular emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Estudió Ciencia Política, Historia y Literatura Francesa en las universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Se doctoró en 1967 con una tesis sobre el parlamentarismo español del siglo XIX. Publicó su primer artículo en la *Revista de Estudios Políticos* en 1969 y su primer libro en español en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 1981 con el título *Sistemas electorales del mundo*. Más recientemente, ha publicado en la Editorial de la Universidad de Granada el libro *Ciencia política comparada* (2013), y en Tecnos *Gramática de los sistemas electorales* (2015). Ha sido galardonado con varios premios, entre ellos el Premio Max Planck de Investigación, y doctorados *honoris causa*, siendo los primeros los concedidos por la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Católica de Lima y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

EVA SÁENZ ROYO

Es profesora contratada-doctora de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza y está acreditada como profesora titular en esta asignatura. Entre sus escritos destaca la monografía *Estado social y descentralización política* (Thomson/Civitas, 2003), *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico* (Marcial Pons, 2014) y diversos artículos sobre federalismo y democracia publicados en revistas especializadas o libros colectivos, entre los que destacan: «Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado» (*Revista de Derecho Público*, 85), «Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado Autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro» (*Revista Española de Derecho Constitucional*, 97) y «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndum a la luz de la experiencia irlandesa» (*Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 20).

EDUARDO SANZ ARCEGA

Licenciado en Derecho y en Administración de Empresas y doctor en Economía, por la Universidad de Zaragoza. Becario de investigación en el Instituto de Estudios Fiscales. Sus trabajos han sido aceptados para la publicación en revistas especializadas, como la *Revista de Derecho Político*, *Quincena Fiscal*, *Crónica Tributaria*, *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* y la *Revista de la Facultad de Derecho de la UNED*.



ISSN-L 0048-7694

00171

15,00 €

9 770048 769009

EL CONCEPTO DE TOTALITARISMO EN EL DEBATE POLÍTICO ITALIANO: UNA HISTORIA PARTICULAR (1923-1994)¹

The Concept of Totalitarianism in Italian Political Discourse: A Particular History (1923-1994)

ANDREA DONOFRIO
JUAN FRANCISCO FUENTES
Universidad Complutense de Madrid

Revista de Estudios Políticos
ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 13-40
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.01>

Cómo citar/Citation

Donofrio, A. y Fuentes, J. F. (2016). El concepto de totalitarismo en el debate político italiano: una historia particular (1923-1994). *Revista de Estudios Políticos*, 171, 13-40.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.01>

Resumen

Este artículo analiza la evolución del concepto de totalitarismo en Italia desde su aparición en 1923. Desde aquel momento, el concepto recorrió distintas etapas históricas marcadas por el contexto nacional e internacional, fundamentalmente relacionadas con el fascismo hasta 1945 y posteriormente con la guerra fría y su variable intensidad. Sorprende que Italia se mantuviera por lo general tan alejada del llamado «paradigma totalitario», es decir, de los usos y significados predominantes en el mundo occidental, sobre todo en la guerra fría. El artículo muestra la relativa singularidad del concepto en el discurso político italiano a lo largo de su recorrido histórico y las claves que explican esta «historia particular».

¹ Este artículo forma parte de la investigación llevada a cabo por J. F. Fuentes en 2014 como Visiting Senior Fellow en el IDEAS Centre de la London School of Economics, durante una estancia financiada con una beca de movilidad en centros extranjeros para profesores e investigadores séniores concedida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

Palabras clave

Totalitarismo; Guerra Fría; fascismo; comunismo; nazismo.

Abstract

This article studies the evolution of the concept of totalitarianism in Italy from its appearance in 1923. From that moment on, the concept went over different historical periods marked by the national as well as the international context, mainly related to fascism until 1945 and after with the cold war and its changing intensity. It is surprising that Italy stayed in general so far from the so called «totalitarian paradigm», i.e., the leading uses and meanings in the Western world, particularly during the Cold War. The article shows the relative uniqueness of the concept in the Italian political discourse throughout its historical evolution and the keys that explain this «particular history».

Key words

Totalitarianism; Cold War; fascism; communism; nazism.

SUMARIO

I. DE LA GUERRA TOTAL AL ESTADO TOTALITARIO. II. LA GUERRA FRÍA: UN NUEVO PARADIGMA. III. DISTENSIÓN (MA NON TROPPO). IV. ÉRASE UNA VEZ EL GRAN PARTIDO COMUNISTA. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. DE LA GUERRA TOTAL AL ESTADO TOTALITARIO

Se ha atribuido a Lenin la creación en 1917 del primer Estado totalitario de la historia (Todorov, 2002: 78), pese a que el término totalitario no fue acuñado hasta seis años después. Es difícil no compartir esta idea si se aplica al régimen bolchevique nacido tras la Revolución de Octubre los criterios más comunes en la definición del totalitarismo: partido único, culto a la personalidad, uso sistemático del terror, fuerte estatalización de la vida pública y privada, policía política y la creación del «hombre nuevo» como objetivo último de una suerte de revolución antropológica que legitimaría los métodos coercitivos del Estado total. Este último sería a su vez la expresión política de la movilización general puesta en marcha en 1914 con la Primera Guerra Mundial, que obligaría a una completa reestructuración de los recursos y servicios estratégicos de un país —los transportes, por ejemplo—, centralizados y dirigidos por el Estado. Pero mientras ese Estado total en ciernes fue sólo, como la economía de guerra, una solución de emergencia frente a las nuevas necesidades de la guerra total, los regímenes totalitarios surgidos poco después aspiraron a ser la alternativa histórica ante el supuesto fracaso del Estado liberal.

La idea de que una nueva forma de guerra requería una concepción distinta del Estado aparecía ya esbozada en el libro que el escritor conservador Léon Daudet publicó en 1918, poco antes del final del conflicto, con el título de *La guerre totale*. Al definir este fenómeno como «l'extension de la lutte [...] aux domaines politique, économique, commercial, industriel, intellectuel, juridique et financier» (Daudet, 1918: 8), el autor estaba sugiriendo ya la evolución inexorable hacia un sistema que concentrara todos los resortes del poder y los pusiera al servicio de la victoria sobre el enemigo, tal vez incluso más allá de la paz. Si la *guerre totale* era el desencadenante de ese nuevo sistema, parecía lógico que el Estado resultante fuera igualmente calificado de *total*. El concepto, sin embargo, no se puso en circulación hasta 1931, con la publicación en Alemania del artículo de Carl Schmitt «El giro

hacia el Estado total». Tanto en este texto como en otros inmediatamente posteriores, Schmitt situaba en la Gran Guerra la crisis definitiva del Estado liberal, cuyo «normativismo degenerado» le impedía hacer frente a los desafíos de un conflicto de proporciones descomunales, que exigía decisiones inmediatas y enérgicas. No es de extrañar que el concepto schmittiano de *totale Staat* estuviera vagamente inspirado en el libro de Daudet, aunque el jurista y filósofo alemán apenas recordara el nombre del autor (Faye, 1974: 52). Ernest Forsthoff, discípulo suyo, abundó en la misma idea —«El Estado total» (1933)— y Ernest Jünger vio en la «movilización total» de la guerra de 1914 el origen de una nueva civilización, en la que el obrero-soldado cobraría un papel protagonista gracias a la importancia de la tecnología industrial en la guerra de masas (Traverso, 2001: 24-27).

Mientras la expresión *Estado total* nace en Alemania hacia 1931, el adjetivo *totalitario* y el sustantivo *totalitarismo* habían surgido en Italia en los años veinte. Con una u otra denominación, las raíces históricas y etimológicas de estos conceptos eran esencialmente las mismas. El totalitarismo resultaba indisociable de la experiencia de la Gran Guerra, en la que lucharon los fundadores de los principales movimientos totalitarios de entreguerras —empezando por Mussolini y Hitler—, que tuvieron mucho en su origen de grupos de ex combatientes. La creencia de que tras la guerra total vendría un cambio análogo en la forma de gobierno y la subida de Mussolini al poder en octubre de 1922 explican la facilidad con la que *totalitario* y sus derivados se incorporaron al lenguaje político italiano de la posguerra. El primer uso del adjetivo data de mayo de 1923, cuando, apenas siete meses después de la Marcha sobre Roma, el político liberal Giovanni Amendola acusó al gobierno de Mussolini de estar implantando en Italia un «sistema totalitario» (Amendola, 1923).

La expresión encontró un eco inmediato en el debate político. Solo dos semanas después, el diputado fascista Alfredo Misuri la utilizaba en un discurso parlamentario inusitadamente crítico con un régimen que, en su opinión, se estaba alejando de los verdaderos fundamentos del fascismo. Al denunciar su degeneración en un «sistema ingeniosamente definido como totalitario», asumiendo así un término surgido en medios antifascistas, Misuri sellaba su temprana ruptura con el régimen e iniciaba una larga andadura en las filas de la oposición moderada (AAPP, 29-5-1923: 9466). Otro diputado opositor se refirió en junio de 1923 al peligro que el «sistema totalitario» entrañaba para la limpieza de los procesos electorales (AAPP, 10-6-1923: 10429). En enero del año siguiente, el católico Luigi Sturzo denunciaba en la prensa la «transformación totalitaria» que, bajo el nuevo Estado-partido, estaban experimentando «todas las fuerzas morales, culturales, políticas y religiosas»

(Sturzo, 1924)². En noviembre de 1923 y en junio de 1925, el propio Amendola insistió en recriminar al fascismo su «espíritu totalitario» y su «voluntad totalitaria», una expresión que Mussolini, respondiendo probablemente al político liberal, hizo suya tan solo una semana después. Ocurrió el 22 de junio de 1925, significativamente a los pocos meses de iniciarse la llamada fase totalitaria del fascismo, cuando en un clima de fuerte radicalización ideológica, reciente aún la asunción de responsabilidades por el asesinato de Matteotti, el Duce reivindicó ante el IV Congreso Nacional del Partido Fascista «nuestra feroz voluntad totalitaria» («la nostra feroce volontà totalitaria»). No cabe duda de que el término se ajustaba a la perfección al objetivo último de Mussolini de transferir, según sus propias palabras, «todo el poder a todo el fascismo» («tutto il potere a tutto il fascismo»). De ahí el interés del régimen en apropiarse de un adjetivo creado por sus adversarios para denigrarlo y de ahí también la respuesta que un responsable del partido, Roberto Davanzati, dirigió en 1926 a quienes les tachaban de totalitarios: «Sí, somos totalitarios [...]. Queremos serlo de la mañana a la noche» (Petersen, 2004: 8). Para entonces, el término había derivado ya en un nuevo *ismo* político —tal vez el más importante de los que se acuñaron en el siglo xx—, cuyo origen suele atribuirse al escritor socialista Lelio Basso, autor de un artículo publicado en enero de 1925 bajo el seudónimo de Prometeo Filodemo. El «totalitarismo» sería, según sus palabras, el resultado inevitable de la absorción del Estado por un solo partido, erigido en intérprete único de una voluntad nacional supuestamente unánime (Filodemo, 1925).

Hay que decir que, aunque Basso haya pasado a la historia como el creador de la voz totalitarismo (Petersen, 2004: 7; Fuentes, 2006: 199; Falasca-Zamponi, 1997: 27), el término figura ya unos meses antes en el periódico liberal *La Stampa* al reproducir entrecomillada, en su número del 31 de agosto de 1924, una réplica a las críticas de complicidad con la masonería que desde el fascismo se venían haciendo al Partido Popular: «El Gobierno-partido», respondía un portavoz anónimo de los populares italianos, «se ha inclinado claramente por un despotismo que no es diferente de los demás, salvo por un mayor grado de totalitarismo arrogante»³. El concepto, como se ve, estaba

² Dos años después, Sturzo publicó, ya en el exilio, el libro *L'Italie et le fascisme*, que, además de dar a conocer al fascismo entre el público francés, ofrecía una definición del sistema totalitario igualmente válida, según él, para el régimen mussoliniano y para el Estado soviético.

³ «Il Governo-partito si a nettamente scoperto per un dispotismo non diverso dagli altri se non per più intensa gradazione di totalitarismo tracotante». Palabras reproducidas por *La Stampa*, 31 de agosto de 1924, que remite a un colaborador del periódico *Il Popolo*.

evolucionando muy deprisa: en apenas unas semanas, desde su primer uso por Amendola en mayo de 1923, el adjetivo había llegado a la prensa y al Parlamento; en poco más de un año, se había convertido en un nuevo *ismo* político, y, dos años después de su aparición, Mussolini lo había hecho suyo como seña de identidad del movimiento fascista, que reconoció sin complejos su carácter «totalitario», según la vehemente exhortación de Davanzati a sus camaradas: «Aceptadlo con honor y orgullo» (Peterson, 2004: 8). La oposición no dejó por ello de esgrimirlo para descalificar al régimen. Su papel en el debate político italiano a partir de 1923 resulta, en ese sentido, doblemente paradójico. Lo es sin duda el hecho de que un término creado para resaltar los peores instintos del fascismo fuera utilizado por este último para definir y reivindicar su proyecto, pero sorprende también su permanencia en el lenguaje de la oposición, pese al empeño fascista en apropiarse de su significado y la neutralización, por tanto, del valor derogatorio que le habían atribuido sus creadores. Lejos de todo consenso lingüístico entre los dos sectores antagónicos de la política italiana, la historia del término hasta el final de la Segunda Guerra Mundial estaría marcada por una polarización extrema de su significado, positivo para el fascismo e inequívocamente negativo para sus detractores. Entre estos últimos destacan aquellos que militaban en la oposición liberal y católica, aunque el órgano comunista *L'Unità* lo utilizará también de vez en cuando desde 1924, por ejemplo para denunciar los abusos del «sistema totalitario» —ni mayoritario ni proporcional— mediante el cual se habían celebrado las elecciones legislativas de 1924⁴.

En cambio, se aprecia una cierta semejanza en su utilización por Antonio Gramsci en sus *Cuadernos de la cárcel* a principios de los años treinta y por Mussolini y Giovanni Gentile en la voz «Fascismo», publicada en 1932 en la *Enciclopedia italiana*, en la que se afirma categóricamente que «el fascismo es totalitario» y se distingue entre un Estado policial, que los autores repudian, y lo que ellos llaman gobernar «totalitariamente una nación». En el uso muy esporádico que Gramsci hace del concepto, *totalitario* reviste un carácter entre banal y descriptivo, en todo caso nunca derogatorio, y siempre bajo la influencia —como en el caso de Mussolini y Gentile— de la idea hegeliana de totalidad. El Estado totalitario sería para el escritor comunista un signo de los tiempos, una suerte de imperativo histórico que prevalecería sobre cualquier forma de pluralidad social, política, cultural o económica, incompatible con las modernas formas de organización de la vida colectiva. «La centralización legal de toda la vida nacional en las manos del grupo dominante acaba siendo “totalitaria”», afirma Gramsci en

⁴ Véase el artículo «Verso l'instaurazione del sistema totalitario: Liste fasciste, liste “bis”, liste fiancheggiatrici, ecc», *L'Unità*, 20-2-1924.

un pasaje de sus *Cuadernos* que sufrió una significativa modificación entre 1930 y 1934: mientras, en la primera versión, «la centralización» resultaba «frenética y absorbente», al reescribir el texto cuatro años después la calificó, como se ha visto, lisa y llanamente de «totalitaria» (Traverso, 2001: 275-278)⁵.

Los diarios de sesiones de la Cámara de Diputados muestran la creciente presencia del adjetivo totalitario/a en el lenguaje parlamentario desde su irrupción en 1923: de 4 ocurrencias en la XXVI legislatura (1921-1924), se pasará a 18, 71 y 77 en las siguientes, antes de experimentar una notable caída en la última legislatura fascista, inaugurada en 1939 (véase el gráfico 1). La casi completa fascistización del Parlamento a partir de 1929 hace que desde entonces su significado corresponda en exclusiva al que le atribuía el fascismo, con un sentido que fluctúa entre la banalidad y la redundancia, como cuando en abril de 1929 el secretario general del partido, Augusto Turati, dirigió al Parlamento el mayor cumplido que podía hacerle un fascista: «Questa Camera [è] totalitaria e fascista nello spirito e nella forma» (AAPP, 29-4-1929: 4). El mismo carácter redundante tiene la definición del nuevo Estado como «Stato forte, totalitario», y del régimen como «unitario e totalitario» (AAPP, 27-2-1931: 4003; AAPP, 3-5-1939: 76). Que un dirigente fascista instara en cierta ocasión a realizar un «studio organico totalitario» del problema del transporte indica el grado de trivialización al que estaba llegando el término como exponente de un lenguaje ya muy estereotipado (AAPP, 25-5-1934: 246).

No ocurrió lo mismo con la voz totalitarismo, ajena por lo general a la fraseología fascista y de la que hasta la caída del régimen solo se registran tres apariciones en los diarios de sesiones del Parlamento. En una de ellas, un diputado fascista rebate lo que considera una acusación infundada, pero muy extendida en medios católicos, contra el Estado mussoliniano: «Il vostro totalitarismo porta a la statolatria» (AAPP, 5-6-1929: 700). Era, efectivamente, el principal cargo que la oposición católica solía hacer al fascismo. Los otros dos usos de *totalitarismo*, en intervenciones de sendos diputados fascistas, serían puramente anecdóticos (AAPP, 16-3-1933: 8329; AAPP, 13-5-1937: 3759), y nada indica que en otros ámbitos del lenguaje oficial el término tuviera mayor fortuna. No figura, por ejemplo, entre las 1.079 voces que componen el *Di-*

⁵ Marcello Montanari, en su edición de textos de F. Neuman, H. Arendt y A. Gramsci sobre el totalitarismo, titula el capítulo dedicado a este último «Antonio Gramsci: L'analisi dei totalitarismi nei Quaderni del carcere», pero lo cierto es que el concepto de totalitarismo como tal no aparece en los pasajes seleccionados —ni probablemente en la obra de Gramsci, salvo en forma de adjetivo— y que el epígrafe titulado por Montanari «Totalitarismi e società di massa» recoge las reflexiones de Gramsci sobre el cesarismo, que es algo bien distinto (Montari, 2004: 69-96).

zionario di politica del Partito Nazionale Fascista, editado en 1940. Se diría que mientras el adjetivo totalitario/a, que sí aparece en el *Dizionario*, por ejemplo, en las voces «Regime» y «Stato», se incorporó plenamente a la terminología autorreferencial del fascismo, *totalitarismo* fue excluido y en cierta forma repudiado por el régimen, tal como sugiere un artículo aparecido en la prensa fascista en 1927 denunciando «il totalitarismo distruttore delle opposizioni» (artículo aparecido en *La Tribuna* y reproducido por *La Stampa*, 29-3-1927). El propio Mussolini lo utilizó con un sentido claramente peyorativo en uno de sus últimos discursos, ya en plena República Social Italiana: el «totalitarismo» encontraría «la sua eccelsa espressione nella Russia dei soviet»; el modelo fascista italiano, por el contrario, se erigía en la única alternativa racional frente al «totalitarismo di Stato» y el «individualismo dell'economia liberale»⁶. No parece que la voz *totalitarietà*, de la que hay algún caso aislado en la retórica fascista⁷, llegara a cuajar como alternativa a un *ismo* que, a diferencia del adjetivo originario, podía identificarse con el lenguaje del adversario.

Y así era. El escaso rastro que *totalitarismo* dejó hasta 1945 corresponde por lo general a la oposición antifascista que actuaba en la clandestinidad o en el exilio. Solo así se entiende el contraste que se aprecia en la evolución del adjetivo totalitario/a y del sustantivo totalitarismo en el gráfico generado por Google Ngram Viewer al medir la presencia de uno y otro en las fuentes impresas escritas en italiano digitalizadas por esta base de datos (véase el gráfico 2). El hecho de que el fascismo represente la versión dominante del lenguaje político italiano entre 1922 y 1945 y el distinto trato que dispensó al adjetivo y al *ismo* explicarían el enorme desfase entre el abundante uso del primero y la casi inexistencia del segundo en el gráfico de Ngram hasta principios de los años cuarenta. La marginalidad de *totalitarismo* sería, pues, la consecuencia lógica de la propia marginalidad política de quienes lo utilizaban en textos críticos con el régimen, a menudo escritos en el exilio. Es el caso del artículo de Luigi Sturzo «El Estado totalitario», publicado en 1935 en la revista española *Cruz y Raya*. Tras afirmar que la expresión que da título a su ensayo es «un nombre de acuñación reciente, cuyo significado puede hacerse remontar a los imperios asirios y babilónicos», aunque hubiera sido «renovado y definido» por el fascismo (Sturzo, 1935: 7), Sturzo presenta «el *totalitarismo* bolchevique, o fascista, o nazi» como el modelo primigenio que siguen otros países europeos (Austria, Polonia, Portugal...) y enumera las «premisas lógicas del *totalitarismo*» en tanto

⁶ Discurso pronunciado por Mussolini en Milán el 16 de diciembre de 1944 (*Discorso del Lirico*, también conocido como *Discorso della riscossa*); Galli, 2008: 254.

⁷ La utiliza el propio Mussolini en una intervención parlamentaria en la que defiende «la totalitarietà del Regime» (AAPP, 8-12-1928: 9767).

que «exaltación mística de un principio suprahumano: lo absoluto de la clase, de la nación o de la raza» (Sturzo, 1935: 10 y 38).

Pese a que el término se movía sobre todo en la órbita de la oposición no comunista, especialmente católica⁸, el PCI lo utilizó también en ocasiones esporádicas, pero significativas, como cuando en septiembre de 1937 *L'Unità* exhortó, al cumplirse «quindici anni di regime fascista ed undici di “totalitarismo”», a luchar por el establecimiento en Italia de una República democrática. Al año siguiente, el órgano comunista *Lo Stato Operaio* se hacía eco del «malcontento del popolo contro il totalitarismo fascista» (1938: vol. 12-13: 386), y el secretario general del partido, Ruggero Grieco, en un largo artículo publicado en el aniversario de la muerte de Gramsci, instaba a sus correligionarios a observar con atención las movilizaciones populares por la libertad y la democracia, por modestas que fueran, y los esfuerzos del pueblo por romper la «cappa di piombo del totalitarismo» (*L'Unità*, 1938, Anno XV, n. 1). Un año después, *L'Unità* elogiaba la contribución del papa Pío XI, recientemente fallecido, a la lucha «contro la barbarie razzista e contro il soffocante totalitarismo fascista» (*L'Unità*, 1939, Anno XVI, n. 2). El propio periódico, en un artículo titulado «Guerra totalitaria», había denunciado la brutalidad del bando sublevado en la Guerra Civil española, un acontecimiento que, a tenor del título adoptado por *L'Unità*, podía verse —de momento— como el colofón inevitable del ciclo histórico de la «guerra total» desencadenada en 1914 (*L'Unità*, 1938, Anno XV, n. 1).

II. LA GUERRA FRÍA: UN NUEVO PARADIGMA

El final de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría inauguraron, también en Italia, la edad dorada del concepto de totalitarismo. Nació así el llamado «paradigma totalitario» (Siegel, 1998), una interpretación del fenómeno tributaria mucho más del enfrentamiento Este/Oeste que de la experiencia histórica del periodo de entreguerras. Como ocurre en la mayoría de las lenguas occidentales, a partir de 1945 la utilización de *totalitario/a* y *totalitarismo* experimentó en italiano un incremento extraordinario, reflejado

⁸ Véase, por ejemplo, la crítica a esa «folle e mostruosa interpretazione di “totalitarismo” —così lo chiamano— che si confonderebbe col panteismo dello Stato pagano», vertida en el artículo «La restaurazione cristiana e “l'unità della patria negli spiriti”», publicado en el órgano de la Compañía de Jesús *La Civiltà Cattolica*, 1929, II: 202. También Alcide de Gaspari y su impugnación del «totalitarismo statale» —al igual que del «totalitarismo socialista»— en sus *Scritti di politica internazionale*; De Gaspari, 1933-1938: 498, 477 y *passim*, y Luigi Sturzo en sus obras del exilio.

tanto en la base de datos Google Ngram Viewer como en los diarios de sesiones del Parlamento y en los archivos digitales de los periódicos *La Stampa* y *L'Unità* (véanse los gráficos 1, 2 y 3). Este último caso contrasta con la aversión del comunismo internacional, y en menor medida de otros sectores de la izquierda, hacia un concepto que se asociaba con la propaganda anticomunista y, consiguientemente, con el discurso político del enemigo.

La excepción italiana se entiende mejor si se recuerda que el término tuvo ya una cierta presencia en la prensa comunista de los años veinte y treinta, que la voz *totalitarismo* nació en los medios de la oposición a Mussolini y que, a diferencia del adjetivo, nunca perdió del todo su aura antifascista. De todas formas, para evitar equívocos, *L'Unità* tuvo que reformular el concepto de manera que encajara en su ideario y en su estrategia y pudiera distinguirse del sentido anticomunista que le daban sus adversarios. Una definición del Estado totalitario publicada por el periódico en junio de 1945 nos muestra el tipo de bricolaje semántico llevado a cabo por los comunistas italianos:

Stato totalitario significa esclusione dalla vita politica delle grandi masse lavoratrici, significa annullamento di ogni conquista politica, economica, sociale, significa impoverimento verticale dei lavoratori e verticale arricchimento di esigui gruppi finanziari (*L'Unità*, 24-6-1945).

El PCI, a diferencia de otros partidos hermanos, estaba dispuesto a hacer suya una noción ciertamente incómoda, pero a condición de darle la vuelta a su significado. Mientras en el lenguaje político dominante servía para recordar las concomitancias entre fascismo, nazismo y comunismo y advertir sobre el peligro de pasar, tras la caída de Mussolini, a una dictadura de signo contrario, la prensa comunista, que a menudo tuvo que rebatir «la solfa del nostro “totalitarismo”» (*L'Unità*, 19-1-1947), se sirvió del concepto como un arma arrojada contra la democracia cristiana. «Giannini prende posizione contro il totalitarismo D.C.», titula *L'Unità* en octubre de 1947 (*L'Unità*, 17-10-1947). En la mayoría de los casos, las críticas a los democristianos se formulaban mediante la locución «totalitarismo clerical», que los convertía en clericales y totalitarios al mismo tiempo. «Democrazia parlamentare o totalitarismo clericale?»: tal era la disyuntiva que se planteaba en Italia en vísperas de unas elecciones legislativas, según la portada del periódico del 29 de mayo de 1953. Cinco años después, a punto de celebrarse unos nuevos comicios, el PCI llamará de nuevo —leemos en un aparatoso titular de *L'Unità*— «a votare contro il totalitarismo clericale» (*L'Unità*, 19-3-1958). Hasta 62 veces, la primera en 1949 y la última en 1960, recurrió el periódico comunista a una expresión que debió de encontrar particularmente feliz. No era un hallazgo privativo de *L'Unità*, sino una pieza más del lenguaje comunista en la década de los cin-

cuenta, tal como indica el título de un artículo publicado en 1949 por Pietro Ingrao en el semanario *Rinascita*: «Verso il totalitarismo clericale» (Ingrao, 1949). La acusación de totalitarismo que las fuerzas gobernantes solían lanzar contra los comunistas cobraba así un inesperado efecto bumerán. El secretario general del partido, Palmiro Togliatti, lo dirá claramente en una intervención parlamentaria: tras el anticomunismo de la democracia cristiana y su afán por alcanzar el poder absoluto latía un totalitarismo apenas enmascarado («un totalitarismo appena mascherato») (AAPP, 7-4-1960: 13569).

Cada cual tenía, pues, sus propios motivos para recurrir a un término que a partir de 1945 ocupó un espacio central en el discurso político italiano. De ahí el incremento exponencial de su uso tras el final de la Segunda Guerra Mundial, tal como ocurre en otros países y en otras lenguas occidentales. Que su apogeo se produzca entre mediados de los cuarenta y principios de los cincuenta se explica por la confluencia en su empleo de dos discursos políticos distintos, incluso contrapuestos: el discurso antifascista, que ajusta cuentas con el pasado inmediato, y el discurso anticomunista que corresponde a los primeros años de la Guerra Fría. El descenso en su uso a partir de comienzos de los años cincuenta respondería al protagonismo decreciente del pasado nazi-fascista en el debate político, mientras el conflicto comunismo-anticomunismo se mantenía estable hasta el comienzo de su declive con la distensión.

Estas tendencias, comunes a la evolución del concepto en el resto del mundo occidental, fueron especialmente acusadas en la Italia de la posguerra, sin duda por la importancia del debate histórico en torno al fascismo, por el enorme peso del PCI en la política nacional y por la existencia de un partido neofascista, el Movimiento Social Italiano, con representación parlamentaria y señalado unánimemente «come l'espressione vivente del totalitarismo», según la queja expresada por uno de sus diputados (AAPP, 13-7-1960: 15863). La suma de estos factores motivó una notable presencia de los términos *totalitariola* y *totalitarismo* en los diarios de sesiones del Parlamento como catalizadores del antagonismo extremo que enfrentaba, principalmente, al partido comunista y a la democracia cristiana, tal como se puso de manifiesto en una sesión de febrero de 1949 en la que un diputado democristiano gritó, dirigiéndose con toda probabilidad a los comunistas, «Abbasso il totalitarismo! Voi siete dei servi!». Este exabrupto provocó los aplausos de la derecha y las protestas de la izquierda del hemiciclo, de donde surgió el grito, un tanto extemporáneo, de «Viva la repubblica popolare ungherese!» (intervenciones de los diputados Cremaschi y Carlo, respectivamente; AAPP, 8-2-1949: 6151). La misma división de opiniones se produjo cuando el primer ministro, Mario Scelba —discípulo político de Luigi Sturzo—, definió la «democrazia politica» como «l'antitesi del totalitarismo che storicamente ha trovato la sua espressione nel fascismo, nel nazismo e nel comunismo» (AAPP, 18-2-1954: 5532). Los democristianos recurrieron también en ocasiones a reforzar el signi-

ficado peyorativo del término añadiéndole uno o varios adjetivos *ad hoc* que se asociarían inevitablemente con el adversario. «Totalitarismo rosso», «totalitarismo materialista e marxista», «totalitarismo socialcomunista» y «totalitarismo operaio» serán algunas de las fórmulas empleadas a tal fin.

Era, pues, un concepto en disputa, más próximo al lenguaje del centroderecha, pero en absoluto circunscrito al mismo. El caso italiano se salía por tanto del patrón lingüístico de la Guerra Fría en el resto del bloque occidental, en el que, en palabras de Enzo Traverso, «la notion de totalitarisme se trouva [...] être le monopole quasi exclusif de la culture conservatrice et du libéralisme» (Traverso, 2001: 59). Solo conociendo la especificidad italiana se entiende la perplejidad que causó en un autor británico la publicación en 1951 del libro de Lelio Basso *Due totalitarismi: Fascismo e democrazia cristiana*, una recopilación de artículos y conferencias que empezaba en 1943, con la caída de Mussolini, y terminaba en 1951, con un texto titulado «L'Italia fra due totalitarismi», en el que Basso denunciaba la «involuzione totalitaria» que estaba viviendo el país (Basso, 1951: 258). En opinión del reseñista de *International Affairs*, el título elegido por este socialista de izquierdas entrañaba un peligroso oxímoron:

In normal English or Italian usage the word «totalitarian» is used to describe party dictatorships of the Nazi-Fascist or Stalinist type. Signor Basso uses words in their quite opposite, Stalinist-Marxist, sense. He is a typical exponent of this latter outlook and he makes all the usual accusations against the Western countries (Wall, 1952: 106).

Puede que «in normal English» el concepto tuviera ese significado, pero no necesariamente en «Italian usage». Ahí radicaba precisamente la excepción italiana, al menos durante la llamada Primera Guerra Fría (1945-1962).

El comienzo de la distensión en 1962, tras la crisis de los misiles en Cuba, traerá consigo una mejora de las relaciones Este/Oeste que habría de reflejarse en un lenguaje menos beligerante y en el consiguiente declive de la voz totalitarismo, en lo que solo puede interpretarse como el pago de un peaje conceptual a la distensión. No es que Italia permaneciera al margen de ese cambio de tendencia, pero la evolución del término en el discurso político italiano a partir de principios de los sesenta no estará exenta, como hasta entonces, de una cierta singularidad.

III. DISTENSIÓN (MA NON TROPPO)

En los años sesenta y setenta, el término totalitarismo siguió principalmente en la órbita democristiana en el marco de una propaganda anticomu-

nista animada, entre otras cosas, por el miedo al llamado *sorpasso*, es decir, a un resultado electoral que situara al partido comunista por delante de la democracia cristiana. Los dirigentes democristianos acusaban al PCI de querer instalar un «régimen totalitario» una vez alcanzado el poder y en su propaganda insistían en la equiparación entre fascismo y comunismo como formas de totalitarismo. En este contexto, la DC se presentaba como baluarte contra cualquier forma de totalitarismo. En palabras del que fue cinco veces presidente del Gobierno, Amintore Fanfani, la DC era «el partido de la libertad del hombre y de la libertad del sistema social [...], contrario al totalitarismo fascista, pero también al totalitarismo colectivista» (*La Stampa*, 19-7-1974).

Además, durante estos años se registra un aumento de referencias al supuesto totalitarismo del PCI por parte del partido socialista italiano (PSI), con el objetivo de ganar votos a la izquierda, aproximándose a la socialdemocracia europea y desmarcándose de la tradición leninista. La polémica entre comunistas y socialistas, sobre todo en los setenta, se convertirá en algo habitual. Especial relevancia tuvo el artículo del secretario del PSI, Bettino Craxi, titulado «Il Vangelo socialista», publicado en 1978. Craxi afirmaba que «el comunismo es orgánicamente totalitario» y que se rige por un «totalitarismo del consenso» cuya implantación era precedida por un «totalitarismo de la coerción». El líder socialista atacaba al comunismo leninista, definiéndolo como «una religión travestida de ciencia». Esta es la razón por la que «no quiere tolerar rivales y es, en una palabra, “totalitario”» (*L'Espresso*, 27-8-1978). En la misma línea, uno de los intelectuales del partido, el filósofo Luciano Pellicani, afirmaba que el PCI era «orgánicamente totalitario».

Desde otra fuerza política de inspiración socialista, Giuseppe Saragat, quinto presidente de la República italiana y secretario del Partido Socialista Democrático Italiano, recordaba a los comunistas el duro juicio del escritor marxista György Lukács («con el estalinismo el mundo socialista ha perdido cincuenta años») como demostración de la incapacidad del sistema político comunista «de liberarse de los esquemas del totalitarismo». De ahí que se preguntara «¿cómo pueden los comunistas pedir votos en nombre de aquellos errores que el PCI nunca ha reconocido?» («Come possono i comunisti chiedere voti in nome di questi errori che il pci non ha sconfessato?», *La Stampa*, 21-11-1964).

Debido a este clima, los representantes del partido se esforzaban por evitar que la propaganda anticomunista occidental y los políticos opositores vinculasen el concepto de totalitarismo con el comunismo, estigmatizando sus esfuerzos democráticos y cuestionando su independencia de la URSS. *L'Unità* seguía recurriendo al término de la manera más acorde a su ideario y estrategia, acusando a los otros partidos, de la DC al PSI, de apelar a la comparación del PCI con el totalitarismo soviético en el marco del «chantaje del miedo»

(«ricatto della paura»). El periódico comunista criticaba además el recurso al «espectro del totalitarismo marxista» («lo spettro del totalitarismo marxista»), tachaba la acusación de totalitarismo de «manido caballo de batalla» («logoro cavallo di battaglia») y censuraba la tendencia a reducir el leninismo «a un puro y compacto totalitarismo de estilo asiático» («leninismo viene ridotto a puro e compatto totalitarismo di stampo asiático») (*L'Unità*, 25-3-1977, 12-5-1979 y 4-7-1979).

Aunque en menor número que en el pasado, el periódico del PCI siguió asociando el término a la Democracia Cristiana, por ejemplo al hacerse eco de las críticas de Saragat al integrismo clerical como «una forma atenuada de totalitarismo», según la información publicada de forma destacada tanto en la edición del día 5 como en la del día 7 de abril de 1974. Como Saragat, el PCI se mostraba crítico ante la posibilidad de «un monopolio del poder de una Democracia Cristiana orientada en sentido antipopular, galvanizando las fuerzas más reaccionarias y clericales del mundo católico y de la misma jerarquía eclesiástica» (Tatò, 1985: 40). Asimismo, el secretario del PCI (1972-1984), Enrico Berlinguer, polemizó duramente con el diputado democristiano Flaminio Piccoli sobre su propuesta de reforma del sistema electoral, que concedía tal prima al partido ganador que podría contar con mayoría absoluta en el Parlamento sin necesidad de obtener una clara mayoría en sufragios. Berlinguer consideraba la propuesta tan antidemocrática como lo fue en la época fascista la ley Acerbo de 1924⁹. En su opinión, era una ley perjudicial para el pluralismo, que impediría al Parlamento seguir siendo «el reflejo del país» y afectaría gravemente a la dialéctica democrática (*L'Unità*, 22-4-1979). Berlinguer compartía la misma idea de Togliatti de que la DC, tras su afán de alcanzar el poder absoluto, escondía en realidad una tendencia encubierta al totalitarismo.

En la misma línea crítica, *L'Unità* publicó las palabras de Dom Giovanni Franzoni, famoso abad benedictino que se distinguió por una militancia activa en el PCI y por ser expulsado de la Iglesia, amonestando a los obispos que, en su opinión, agitaban «el fantasma del comunismo como totalitarismo y amenaza para la libertad de culto», mientras con los partidos de derechas se mostraban benevolentes y serviles (*L'Unità*, 17-6-1976). Dentro del Parlamento, el Partido Comunista aplaudía intervenciones como las de Tullio Vecchietti, secretario del Partido Socialista de Unidad Proletaria (PSIUP), que finalmente entró en el PCI en 1972. En una sesión parlamentaria sobre la guerra de Vietnam, Vecchietti afirmó que el imperialismo norteamericano

⁹ Para muchos fue el principio del totalitarismo de Mussolini, que se aseguraba así el poder alcanzado tras la Marcha sobre Roma.

estaba cosechando en Vietnam una derrota de la «inmensa maquinaria de guerra americana» a la hora de imponer una civilización «que en su carácter autoritario y totalitario encuentra tanto su fuerza exterior como su interna e íntima debilidad»¹⁰.

En su intento de contrarrestar la propaganda anticomunista, los políticos del PCI rechazaban poner a la misma altura el totalitarismo fascista y el totalitarismo comunista, criticando a aquellos que querían establecer una implícita analogía entre fascismo —o nazismo— y comunismo. El PCI recordaba su papel en la resistencia, cuando se enfrentó al fascismo en la lucha partisana: «El fascismo fue estatalismo, autoritarismo, totalitarismo: en antítesis a ello, la democracia debía consistir en el desplazamiento del poder del vértice a la base» (intervención del diputado comunista Giuseppe Fasoli, AAPP, 6-5-1970: 17198). *L'Unità* criticó una y otra vez la equiparación que la DC y las otras fuerzas políticas italianas pretendían hacer entre comunismo y fascismo. El órgano del PCI mostraba especial irritación cuando estas acusaciones eran lanzadas por representantes de la Democracia Cristiana, como Giovanni Spadolini, Andreotti o Fanfani, en el marco del debate parlamentario o en actos organizados por el mismo partido. Víctima frecuente de las críticas comunistas, Giulio Andreotti recibió un ataque particularmente duro en un editorial del diario titulado «Sostanza reazionaria». En él se calificaba de «infamia» y de «escandalosa» aquella parte de un reciente discurso del líder democristiano en la que, «bajo la etiqueta de “totalitarismo”», se equiparaba a los comunistas y a los fascistas (*L'Unità*, 5-7-1972). El partido mostró asimismo su enfado cuando, tras la Revolución de los Claveles en Portugal, Fanfani tachó al PCI de totalitario, dificultando así posibles acuerdos políticos entre los dos partidos. Por esa razón, en la misma sesión parlamentaria donde se debatió el tema, Berlinguer reafirmó en diferentes ocasiones su convencimiento de que «socialismo y democracia son inseparables»¹¹. Para Berlinguer, la equiparación que la DC hacía entre comunismo y fascismo como regímenes totalitarios era especialmente inapropiada en un momento —los llamados «años de plomo»— en que el PCI proponía una línea unitaria para enfrentarse a la grave crisis que afligía al país.

A medida que la acusación se convirtió en un tema importante en la campaña de desprestigio democristiano, el PCI fue endureciendo su postura.

¹⁰ «Che nel suo carattere autoritario e totalitario ha la sua forza esteriore, ma anche la sua interna, intima debolezza» (AAPP, 18-7-1968: 444).

¹¹ Tras la Revolución de los Claveles y la idea de Cunhal de «prohibir» la DC portuguesa, «i comunisti sono tornati a essere per la Democrazia Cristiana il partito totalitario e schiavo di Mosca, il nemico numero uno dei regimi democratici» (Valentini, 2014).

Así, en el marco del XV Congreso celebrado en Roma, del 30 de marzo al 3 de abril de 1979, Berlinguer se mostró intransigente respecto a la opinión de aquellos que consideraban que la Segunda Guerra Mundial, con sus catástrofes y sus despiadadas tragedias, había sido provocada por «opuestos totalitarismos de Estado o por “regímenes totalitarios de distinta naturaleza”». El líder comunista tachaba de «profundo error de juicio cualquier forma de aproximación del régimen soviético a los regímenes fascistas» (Berlinguer, 1979: 16). Lamentaba además que parte de la DC rechazase la confrontación y el diálogo «con el método del prejuicio ideológico y de las habituales calumnias gratuitas acerca de un supuesto totalitarismo de los comunistas» (*L'Unità*, 17-2-1975).

Estos ejemplos muestran hasta qué punto, lejos de la distensión que presidía las relaciones internacionales, el clima entre los dos principales partidos italianos seguía marcado por un antagonismo que ni siquiera se redujo con el nuevo proyecto político del PCI: el eurocomunismo. Fue una iniciativa promovida por su secretario general, Enrico Berlinguer, que lo definió como «una colaboración no episódica entre los partidos comunistas del occidente capitalista y una relación unitaria con las demás fuerzas de la izquierda obrera y democrática interesadas en la lucha por la transformación socialista de la sociedad» (Berlinguer, 1977a: 359). En política nacional, los eurocomunistas buscaban la construcción de alianzas llamadas *concentración*, *compromiso histórico* o *reconciliación nacional*, encaminadas a alcanzar una mayoría suficiente que permitiese adoptar las medidas necesarias para «avanzar hacia el socialismo por una vía democrática, que es una vía de lucha de clases y de lucha de masas» (Berlinguer, 1977b: 44). El compromiso histórico, plasmado en el XIII Congreso del PCI de 1972 —aunque sus orígenes venían de tiempo atrás—, auspiciaba una colaboración orgánica entre los partidos de mayor representación nacional, intentando conseguir el máximo consenso posible en torno a las instituciones democráticas. La grave crisis político-económica que sufría el país llevó al Partido Comunista a proponer una «tregua política», mostrándose dispuesto a formar una coalición con los diferentes partidos democráticos para solucionar los problemas más graves y urgentes de Italia. El eurocomunismo sería inseparable además de una postura más crítica con la Unión Soviética.

Este cambio de actitud no dio, sin embargo, los resultados esperados. La DC no dejó de criticar el supuesto totalitarismo del PCI y mostró en repetidas ocasiones su desconfianza respecto a la propuesta eurocomunista. Incluso algunos representantes de la DC argumentaban que al totalitarismo fascista se había llegado invocando la presunta unidad de los italianos¹², palabras que el PCI interpretó como parte de una estrategia de desprestigio del compromiso

¹² Entrevista de Arnaldo Forlani al semanario *Gente*; *L'Unità*, 26-4-1975.

histórico. Augusto Del Noce, filósofo y político de la DC, sostenía que el eurocomunismo era, en realidad, la sustitución de un modelo totalitario por otro «más eficiente y más completo», en apariencia menos violento y solo dialécticamente más predispuesto al consenso (Del Noce, 1978: 63).

La DC no era la única fuerza política nacional que desconfiaba del PCI. El mismo día en el que Berlinguer exhortaba a los parlamentarios italianos a un mayor entendimiento, argumentando que el país necesitaba «solidaridad, colaboración y concordia» y que «ya no sería posible crear una mayoría o un Gobierno dejando al Partido Comunista en la oposición», el socialdemócrata Pier Luigi Romita renovaba su escepticismo sobre las buenas intenciones del PCI, pese a la nueva actitud del partido, al advertir del peligro de entrar en una fase nueva «de unidades indiferenciadas y de totalitarismos enmascarados»¹³.

Las distancias respecto a los otros partidos eran evidentes, pero también la necesidad y la posibilidad de superarlas, tal como el propio Berlinguer puso de manifiesto en un discurso parlamentario al referirse al Programa Común firmado por la izquierda francesa en junio de 1972. Este «acontecimiento histórico», como lo llamó Berlinguer, demostraba que fuerzas políticas diferentes podían alcanzar un acuerdo político sin renunciar a su propia personalidad, a su historia y a su ideología. En un tono de reproche a la clase política italiana, Berlinguer lamentó que los mismos que les acusaban de «totalitarismo e integrismo» fueran incapaces de entender que a veces la libertad consiste en dejar a un lado las diferencias ideológicas y alcanzar formas de convergencia que permitan buscar soluciones concretas y abrir nuevas perspectivas políticas (AAPP, 5-7-1972: 254).

Las fuerzas políticas italianas criticaban tanto la actitud del PCI respecto a la Unión Soviética como la ambigüedad dialéctica e indefinición teórica de la propuesta eurocomunista. No podían evitar preguntarse además si el renovado concepto de «hegemonía» no era más que «una variante “culturalizada” del totalitarismo» (Spadafora, 1978: 19). El PCI mostró especial irritación cuando los diputados democristianos elogiaron al partido afirmando que se había «portado bien» —es el caso de Colombo y Piccoli—, pero matizando que aún le faltaba dar «respuestas claras» sobre su alineamiento con Occidente y sobre cuál era su opción ante la cuestión de la hegemonía y el totalitarismo (*L'Unità*, 11-4-1978), un planteamiento que los comunistas consideraban especialmente ofensivo viniendo de un partido como la DC, sumido en una grave crisis moral.

A partir de los años sesenta y sobre todo en los setenta, el creciente protagonismo de la televisión cambiará las campañas electorales y por tanto el propio discurso político. Comprendiendo desde el principio el potencial del

¹³ «Non crediamo, tuttavia, che dalla fase delle preclusioni si debba passare alla fase delle unità indistinte e dei totalitarismi mascherati» (AAPP, 14-7-1977: 9135).

medio televisivo, el PCI se mostrará muy interesado en el papel de la televisión tanto desde el punto de vista jurídico (su regulación) como práctico (su propia presencia en la «pequeña pantalla»). En su órgano oficial, se publicaron varios artículos —el primero el 29 de octubre de 1977, «La vicenda del “Corriere”»— apelando a la necesidad de defender el «pluralismo informativo y de los medios de comunicación». Al mismo tiempo criticará las ayudas estatales y las injerencias gubernativas, la «omnipresencia» democristiana y la intromisión socialista. En 1982, en una intervención ante el Comité Central del partido, Berlinguer lamentará estar asistiendo a «una competición electoral de las más ásperas», caracterizada por una lucha indiscriminada «por la posesión de los medios de información y comunicación de masas, que está revelando la tendencia a reducir la democracia a formas de tipo totalitario» (*L'Unità*, 15-4-1982).

El incremento en la utilización de *totalitariola* y *totalitarismo* en 1963-1968 y 1979-1983 (gráficos 1, 2 y 3) coincide con importantes acontecimientos en el bloque comunista, como la Primavera de Praga (1968), la invasión soviética de Afganistán (1979) y la creación del Gobierno del general Jaruzelski en Polonia (1980), episodios que provocaron una profunda crisis dentro del Partido Comunista italiano y el consiguiente deterioro de sus relaciones con el PCUS¹⁴. Tampoco la situación interna en Italia era la más favorable. Los «años de plomo» estuvieron marcados por la llamada «estrategia de la tensión» (solo en 1977 se estima que hubo 2.128 atentados), cuyo punto álgido fue el asesinato del político democristiano Aldo Moro. En este contexto se produjo un aumento en las acusaciones de totalitarismo contra el PCI y la llamada izquierda extraparlamentaria (Brigate Rosse, Lotta Continua, Potere Operaio...). También se registra un cambio por parte del periódico comunista en el uso del término totalitarismo. A finales de los años setenta y en los ochenta se observa, más que un intento de encajarlo en su ideario, la ampliación de su uso a otros ámbitos y otros contextos. Se critica el «totalitarismo industrial» que perjudicaba a las antiguas civilizaciones agrícolas (*L'Unità*, 25-10-1977); el «totalitarismo delle leggi di mercato» (*L'Unità*, 23-5-1979); el «moderno totalitarismo occidentale», identificado con el conformismo de masas (*L'Unità*, 22-11-1979); el «totalitarismo económico», promovido por los países capitalistas (*L'Unità*, 14-4-1986) y, finalmente, el «totalitarismo dei consumi» (*L'Unità*, 10-12-1988). En un artículo sobre el libro de Orwell *1984*, el diario hacía suya la idea de Umberto Eco publicada en el preámbulo

¹⁴ Tras el golpe de Polonia, Berlinguer consideraba agotada la «spinta propulsiva della Rivoluzione socialista di ottobre» (G. Mammarella, «Il partito comunista italiano», en Pasquino, 1995: 303). El malestar y la dificultad del partido en este periodo son descritos magistralmente en las memorias de Luciano Barca (2005), especialmente, en el vol. II.

de la reedición de Mondadori: Orwell no denunciaba solo al régimen soviético, sino, de forma más amplia y general, «el totalitarismo como emblema del mundo moderno». La realidad totalitaria presentada por Orwell era la de «la civilización de masas y su sistema de lenguaje y de comunicación» (*L'Unità*, 31-3-1984). A tal fin, resulta interesante destacar que en un «speciale-libri» comentando nuevas publicaciones sociológicas, se hacía hincapié en «la ambigüedad del concepto de totalitarismo» y se ponía como ejemplo «el uso que los intelectuales americanos hicieron [de él] en el periodo de la guerra fría» (*L'Unità*, 14-9-1977).

Finalmente, en la etapa eurocomunista, el PCI, lejos de normalizar su relación con el concepto, empezó a mostrarse dubitativo a la hora de utilizarlo. En cualquier caso, se evitaba su uso para referirse a la situación soviética, pese al contexto internacional. Frente a la creciente ambigüedad lingüística del PCI, hay que destacar dos excepciones. Por un lado, Vittorio Strada, eslavista y miembro del partido, que en una intervención en el Centro di Studi e di Documentazione sui Paesi Socialisti dell'Istituto Gramsci (1978) reconoció en el sistema soviético elementos propios de un sistema totalitario: «El totalitarismo se basa en un sistema monopartidista, sobre una ideología que se propone como ideal una sociedad homogeneizada y simplificada, basada en una movilización y manipulación permanente de las masas y en el control centralizado y capilar de los medios de formación e información» (V. Strada, «Politica e cultura nell'URSS», en Bertolissi, 1978: 163-164). Se trató de una posición aislada en el panorama intelectual de la izquierda y su valoración de la situación rusa no tuvo excesiva resonancia. El propio Strada abandonó el partido a principios de los años ochenta. La segunda excepción la encarna Umberto Terracini, histórico dirigente del PCI, que en una célebre y extensa entrevista se mostró especialmente crítico con la situación política en la URSS. Además de denunciar el «totalitarismo integral del Estado soviético, cuyas asambleas representativas [...] constituyen un aparente poder decisorio», censuró «la eterna aprobación unánime de cualquier propuesta presentada por los órganos del vértice del partido y del Estado» (*La Repubblica*, 24-2-1976).

Pese a los avances electorales de la época eurocomunista, el PCI no logró hacer realidad su ambición de llegar al gobierno. La estrategia del compromiso histórico generaba más dudas que respuestas sobre cuál era el camino para alcanzar el poder. Algunos dirigentes del PCI recordaron las palabras de Giorgio Amendola de que un partido que no alcanza sus objetivos en cincuenta años —y tres generaciones de militantes— está obligado a buscar las razones de este fracaso y a transformarse (*Rinascita*, 28-11-1964). Ante esta situación, el PCI se preguntaba qué tipo de estrategia debía seguir, si volver a la corriente prosoviética o profundizar en el cambio con el riesgo de incurrir en posiciones socialdemócratas.

IV. ÉRASE UNA VEZ EL GRAN PARTIDO COMUNISTA

El antagonismo existente entre el partido comunista y los demás partidos (DC, PSI, Movimiento Social Italiano y, sobre todo, Partido Radical) se agudizó en los años ochenta y principios de los noventa. En este contexto, el término *totalitarismo* mantuvo su sentido abiertamente polémico, como un concepto en disputa entre las principales fuerzas en presencia. La oposición no comunista utilizaba a su favor las dudas que generaba la posibilidad de un comunismo respetuoso con la democracia y sin tentaciones totalitarias. A tal fin, estableció una especie de escala capaz de medir su credibilidad democrática: poco o nada creíble, bastante creíble, totalmente de buena fe. Esta actitud provocó un profundo malestar en el PCI, que respondió airado ante el «test de democracia» exigido por las demás fuerzas políticas, poco o nada exigentes en cambio con ellas mismas.

Como en años anteriores, la estrategia comunista perseguía un entendimiento con las restantes fuerzas de izquierda. Giorgio Napolitano, histórico militante comunista y futuro presidente de la República, no podía entender por qué desde la izquierda se seguía acusando al PCI de totalitarismo (*L'Unità*, 14-9-1983). Más contundente fue el artículo de Alfredo Reichlin «Questa Dynasty all'italiana», en el que, comentando la situación nacional, acusaba a las demás fuerzas políticas de la merma que estaban sufriendo la democracia, el pluralismo político, ideológico y cultural y la libertad de información. El autor se preguntaba por qué «tenemos que soportar que nos hagan exámenes sobre democracia, como si la elección concreta, actual, fuese entre liberalismo y totalitarismo, Este-Oeste, o mercado sí o no, más Estado o menos Estado». Reichlin concluía diciendo que era «el “capitalismo real” el que está entrando en conflicto objetivo con la democracia» (*L'Unità*, 9-11-1986).

El PCI siguió utilizando el término en otros contextos y para otros fines, como cuando en 1986 el diputado Luciano Violante relacionó el «totalitarismo» con la mafia, a la que acusó de hacer política y de dirigir «sectores de partidos e instituciones». Para el diputado comunista, el totalitarismo de la mafia era evidente en su estructura y en su gestión del poder. Recordando los asesinatos de los periodistas Siani y Fava, el que fuera presidente de la Comisión Parlamentaria Antimafia (1992-1994) consideraba que la violencia, la intolerancia y el deseo de silenciar a quienes la denunciaban constituían «signos de la concepción totalitaria de la política, [...] un elemento de dominio, de totalitarismo, de destrucción de la libertad» (AAPP, 11-3-1986: 39871-39877). Unos años antes, Violante recordaba la importancia de la «cuestión moral» y de la «autonomía política» respecto a las decisiones judiciales y el peligro de politizar la Magistratura, dándole responsabilidades políticas, tal como, en su opinión, estaba haciendo la DC: ahí era donde realmente se introducían «elementos de totalitarismo en el sistema» (AAPP, 14-11-1984: 20043). Ya en los

ochenta, *L'Unità* criticará el totalitarismo de algunos países americanos como Nicaragua, Guatemala, Uruguay o Haití, sin dejar de señalar que los ingredientes totalitarios de tales regímenes eran «exportados» por los gobiernos de Estados Unidos y resultaban inseparables de su política imperialista. En esta línea, el diario comunista publicó varias entrevistas a Noam Chomsky en las que el lingüista norteamericano criticaba la política exterior de su país. En una de las más conocidas, *L'Unità* destacaba su idea de que el poder liberal en América era «tan totalitario como el leninista en la Unión Soviética» (6-5-1988).

Sin embargo, la situación del PCI cambió tras la imprevista muerte de Berlinguer, con la que empezó una etapa de desconcierto. Le sucedió como secretario general Alessandro Natta (1984-1988), histórico dirigente del partido, favorable a una política de aproximación a la URSS¹⁵, y que en realidad actuó como Caronte entre la vieja guardia y las nuevas generaciones, encabezadas por Achille Occhetto y Massimo D'Alema, que tomaron el control del partido en 1988 y que serán los artífices del final del PCI y del nacimiento del Partido Democrático de la Izquierda (PDS).

Fueron años turbulentos. La militancia estaba desorientada por los acontecimientos de 1989 y el partido mantenía una actitud ambivalente: por un lado, aspiraba a demostrar que el PCI no iba a derrumbarse por la caída del Muro de Berlín y que su vitalidad y fortaleza estaban fuera de discusión, y, por otro, intentaba marcar distancias con la experiencia soviética, de cuyo fracaso habría sido plenamente consciente. Esto explica el incremento extraordinario del uso de *totalitarismo* a partir de 1989, en particular en los años 1991 y 1994, coincidiendo con la decisión del PCI de cambiar de nombre. Se puede afirmar, parafraseando a Valdo Zilli, que en estos años el PCI pasó de «una conoscenza mitica» a una «conoscenza critica» de la Unión Soviética (Bertolissi, 1978: 168), que se tradujo en un deseo de alejarse de su sombra.

Caído el Muro de Berlín, *L'Unità* y los políticos comunistas empezaron a utilizar nuevamente sin recelos la palabra *totalitarismo*, pero esta vez de forma crítica, no solo para augurar el cambio en los países del socialismo real, sino también para reprochar la anterior experiencia totalitaria. Destacaban los artículos de apoyo a aquellos países del Este de Europa que emprendían su camino hacia el cambio: Polonia («Adiós, totalitarismo»); Hungría («en la Hungría liberada del totalitarismo florecen las cien flores de la democracia») o Rumania (animando al país a seguir adelante en el «intento de renunciar a los

¹⁵ Ante la caída del Muro, Natta afirmó desconsolado: «Aquí se derrumba un mundo, cambia la historia: ha ganado Hitler. Se realiza su designio medio siglo más tarde»; *La Stampa*, 8-11-2009.

esquemas obsoletos del totalitarismo estaliniano impuesto a los comunistas rumanos y a su pueblo por el secretario general Nicolae Ceaucescu y su clan» (*L'Unità*, 18-8-1989, 23-10-1989 y 16-11-1989). No obstante, no se trató de una actitud unívoca, por lo que seguirán apareciendo artículos en defensa de la experiencia soviética y justificando sus errores.

En 1990, el órgano de PCI publicó un artículo de tímida autocrítica, «Eccesso di utopismo e idealismo le malattie dell'ultimo PCI», en el que, por un lado, se acusaba al partido de no haber sabido enfrentarse «a las deformaciones de su propia historia, así como a los acontecimientos que han llevado el Este europeo a la liberación total del totalitarismo comunista», y, por otro, se advertía del peligro de una situación que podía tornarse peligrosa y provocar «divisiones y rupturas internas irreversibles» (*L'Unità*, 24-10-1990). Fue una observación premonitrice. En el partido empezó una lucha fratricida entre aquellos que seguían defendiendo a la URSS y aquellos que consideraban su experiencia un fracaso y se mostraban dispuestos a criticar abiertamente el totalitarismo soviético. Entre estos últimos figura Cesare Luporini, que, al analizar el cambio registrado en la URSS y en el Este de Europa, señaló su carácter liberador por representar «el hundimiento del totalitarismo en su versión más orgánica: la “comunista”» (*L'Unità*, 20-11-1989). En el sector crítico, destacó sobre todo Achille Occhetto, secretario general del PCI (1988-1991) y promotor de la llamada *svolta della Bolognina*. Si bien es cierto que, al igual que otros dirigentes comunistas, seguía mostrándose preocupado por la situación de los antiguos países comunistas¹⁶, Occhetto renegaba ya públicamente de la experiencia soviética y reprochaba a su partido haber tardado demasiado tiempo en llamar a las cosas por su nombre (*L'Unità*, 8-2-1990).

La escisión comunista fue un duro golpe, que dejó aturrida a la militancia y preocupados a los dirigentes. El futuro del PCI —el «¿ahora qué?»— se debatió en Rímmini. Para algunos, como el filósofo y diputado del PCI Biagio de Giovanni, había que interpretar 1989 como un principio y un final: «El agotamiento del proyecto histórico del comunismo, la caída de un totalitarismo sin salida, [y] el inicio de un proceso democrático en el Este de Europa» (*L'Unità*, 2-2-1991). Para Occhetto, la izquierda tenía que volver a empezar desde Gorbachov («ripartire da Gorbaciov»): «No es un derrotado; ha ganado el verdadero desafío, el de liberar a la URSS del totalitarismo» (*L'Unità*, 31-12-1991). El partido, en opinión de Occhetto, debía hacer un esfuerzo por

¹⁶ Invitaba a mantener los ojos abiertos «porque en algunos de estos países, existe el peligro de que se pase del viejo totalitarismo a unos procesos sociales y políticos de éxito imprevisible» (*L'Unità*, 22-9-1991).

comprender las razones que provocaron la «crisis del totalitarismo comunista» (*L'Unità*, 7-1-1992).

Disuelto el PCI y sustituido por el PDS (febrero de 1991), el término totalitarismo mantuvo su presencia en *L'Unità*, que en su portada, debajo de la cabecera, había sustituido «Órgano del partido comunista italiano» por «Diario fundado por Antonio Gramsci». En un célebre artículo sobre Polonia y la derogación de la ley de aborto, el periódico preguntó irónicamente al Papa Wojtyła si quería sustituir el «totalitarismo materialista» por «el totalitarismo católico» (*L'Unità*, 5-5-1992), y, en pleno escándalo de *Mani Pulite*, Giovanni Dolino, del partido Refundación Comunista, criticó la situación italiana, la degradación de la democracia y el descrédito de la política y lanzó una inquietante advertencia: que «la ineficiencia y la corrupción movían el péndulo de la historia hacia nuevas formas de totalitarismo» (AAPP, 17-2-1993: 10138).

La *Bolognina* marcó el final del Partido Comunista Italiano. Occhetto intentó crear un nuevo partido que fuera algo más que una respuesta desesperada ante el ocaso de una ilusión¹⁷. Pero su apuesta renovadora no bastó para revitalizar a la izquierda italiana, dividida entre nostálgicos y socialdemócratas. En una entrevista en *El País*, el último secretario del PCI confesaba en 2009 que «había que poner a salvo nuestro empuje reformista, sacándolo de los escombros del totalitarismo para llevarlo al terreno de la libertad y de la democracia»¹⁸. Que finalmente no fuera así explica el final del mayor y más fuerte de los partidos comunistas occidentales.

V. CONCLUSIONES

El concepto de totalitarismo protagonizó en Italia, su patria natal, una historia singular que duró al menos tres cuartos de siglo. No es que se apartara por completo del «paradigma totalitario» del siglo xx, es decir, del significado y de los usos dominantes en el resto del mundo occidental, pero en cada una de las grandes etapas que recorre desde su aparición en los años veinte, *totalitarismo* presenta rasgos específicos que permiten diferenciarlo de su trayectoria general en el discurso político contemporáneo.

¹⁷ El secretario del PCI mantenía la ilusión de que fuera posible «un cambio en la continuidad», una visión del socialismo como «movimiento permanente de reforma» (Occhetto, 2013: 262-266).

¹⁸ «Érase una vez el PCI», *El País*, 22-11-2009 (hemos corregido la traducción, muy deficiente, de estas palabras pronunciadas en italiano).

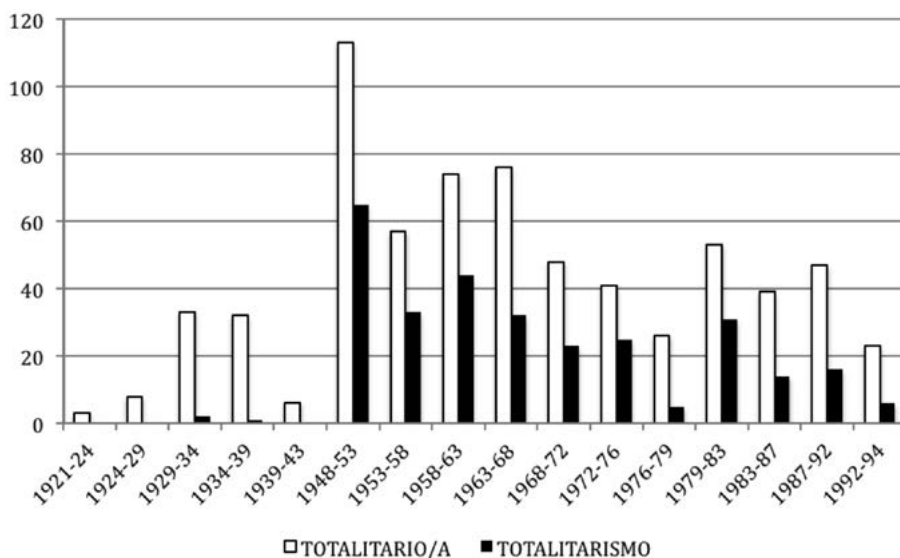
Sorprende que un término acuñado en 1923 para denunciar y combatir al fascismo se integrara en tan poco tiempo en el lenguaje autorreferencial del nuevo régimen. Por el contrario, frente al doble uso del adjetivo totalitario —pro y antifascista, a gusto del consumidor—, la voz totalitarismo permanecerá por lo general anclada en el lenguaje antifascista y será ignorada o repudiada por el fascismo. Un estudio detallado de la aparición del concepto en Italia confirma, matiza o desmiente, según los casos, un relato historiográfico sólidamente establecido. Era sabido que el adjetivo fue acuñado por el liberal Giovanni Amendola en 1923 y asumido por Mussolini dos años después, cuando reivindicó ante el IV Congreso del Partido Nacional Fascista «la nostra feroce volontà totalitaria». En cambio, la atribución de *totalitarismo* al socialista Lelio Basso resulta desmentida por la existencia de un uso anterior en varios meses al artículo de Basso, fechado en enero de 1925, en el que, según los principales especialistas, apareció por primera vez el nuevo *ismo* político. En agosto de 1924, un autor anónimo vinculado al Partido Popular había señalado ya el «mayor grado de totalitarismo» que comportaba el régimen de Mussolini comparado con el despotismo tradicional (*La Stampa*, 31-8-1924). Una búsqueda más profunda y detenida de las raíces históricas del término muestra asimismo su relación con el cambio en el sistema electoral introducido por el fascismo. Ni mayoritario ni minoritario; el nuevo sistema era simplemente «totalitario»: toda la representación —no solo una parte, ni siquiera mayoritaria— correspondería a la fuerza ganadora (no hace falta decir cuál). Medio siglo después, Berlinguer recordaba la ley Acerbo de 1924 como antecedente de una reforma electoral en curso que apuntaba en la misma dirección: una suerte de totalitarismo encubierto, perpetrado por la coalición gobernante y en particular por la Democracia Cristiana, tras la fachada de una simple reforma electoral. Es curioso observar cómo algunos rasgos específicos del concepto en la Italia contemporánea —su dimensión electoral, por ejemplo— permanecen inalterables en contextos históricos radicalmente distintos.

El año 1945 marcó el comienzo de su edad de oro como *ismo* fundamental del discurso político del siglo xx. Se da, pues, la paradoja de que mientras la plenitud de los totalitarismos se produjo en el periodo de entreguerras, el esplendor del concepto se registró en la llamada Primera Guerra Fría (1945-1962). En esto, Italia no fue una excepción. Todos los indicadores muestran un aumento considerable del uso del término a caballo entre los años cuarenta y cincuenta, un claro declive a partir de entonces, tal vez con la excepción del lenguaje parlamentario, y una polarización ideológica en su uso y significado relacionada con el impacto de la Guerra Fría en la política interior del país. La especificidad italiana se aprecia en la transversalidad ideológica del término, usado no solo como arma arrojada contra el comunismo, sino por

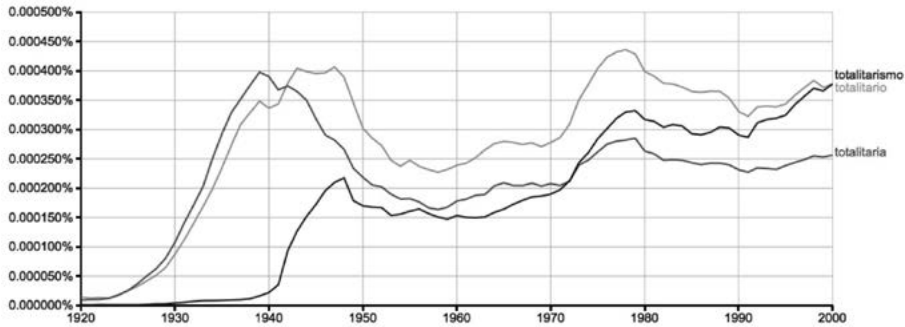
los propios comunistas, que lo emplearon a su vez contra sus adversarios de la derecha. Incluso en plena distensión y en un momento de reformulación general del discurso comunista, Enrico Berlinguer denunciará la tendencia natural de la Democracia Cristiana a monopolizar el poder con sutiles mecanismos de inspiración totalitaria. En todo caso, la asunción del término por el PCI, aunque adaptado a sus necesidades estratégicas, representa un gesto de independencia inaudito respecto al bloque soviético, que simplemente lo borró de su vocabulario por considerarlo un cuerpo extraño perteneciente al lenguaje del enemigo.

Que el fascismo, a diferencia del nazismo alemán, se jactara de su condición totalitaria resulta tan insólito como que el comunismo italiano se erigiera, desde fecha muy temprana, en adversario del totalitarismo, identificado primero con el fascismo y luego con la Democracia Cristiana. Totalitario era «el otro». Solo en una fecha tardía —sin duda demasiado tardía— empezó a denunciar como tal la política practicada por los gobiernos del Este de Europa. El PCI —se lamentó Occhetto en 1990— había «esperado demasiado tiempo para llamar a aquellos países con su propio nombre: regímenes totalitarios» (Occhetto, 1990). La hora de los eufemismos había pasado para siempre.

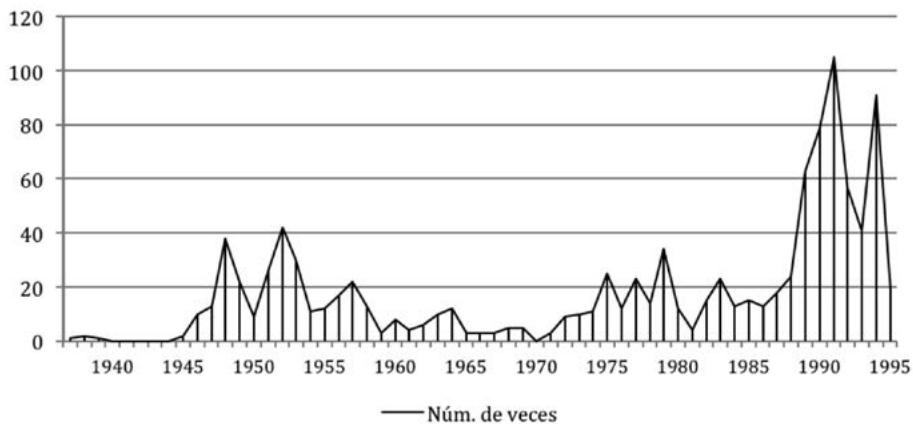
GRÁFICO 1. *Uso de «totalitario/a» y «totalitarismo» en los debates parlamentarios (número de casos por legislatura)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el buscador *Camera dei deputati: Portale storico* (<http://storia.camera.it/#nav>).

GRÁFICO 2. *Uso de «totalitario», «totalitaria» y «totalitarismo» en italiano*

Fuente: Google Ngram Viewer (<https://books.google.com/ngrams>).

GRÁFICO 3. *La voz «totalitarismo» en el periódico comunista L'Unità*

Fuente: Elaboración propia a partir del archivo digital de *L'Unità* (<http://archivio.unita.it/index.php>).

Bibliografía

- Amendola, G. (1923). Maggioranza e minoranza. *La Rivoluzione Liberale*, 12-5-1923. AAPP (*Atti parlamentari*). Camera dei Deputati. Portale storico. Disponible en <http://storia.camera.it/#nav>.
- Barca, L. (2005). *Cronache dall'interno del vertice del PCI*. Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino Editore.

- Basso, L. (1951). *Due totalitarismi: fascismo e democrazia cristiana*. Milán: Garzanti.
- Berlinguer, E. (1979). *Per il socialismo nella pace e nella democrazia in Italia e in Europa*. Roma: Editori Riuniti.
- (1982). L'«alternanza» utiliza la discriminazione del PCI. *L'Unità*, 15-4-1982.
- (1997a). *La cuestión comunista*. Barcelona: Fontamara.
- (1997b). *Gobierno de unidad democrática y compromiso histórico: discursos 1969-1976*. Madrid: Ed. Ayuso.
- Bertolissi, S. (ed.) (1978). *Momenti e problemi della storia dell'URSS*. Roma: Editori Riuniti-Istituto Gramsci.
- Craxi, B. (1978). Il Vangelo socialista. *L'Espresso*, 27-8-1978.
- Daudet, L. (1918). *La guerre totale*. París: Nouvelle Librairie Nationale.
- De Gaspari, A. (1933-1938). *Scritti di politica internazionale*, vol. 2. Ciudad del Vaticano: Librería Editrice Vaticana.
- De Giovanni, B. (1991). Gli interventi della tribuna di Rimini. *L'Unità*, 2-2-1991.
- Del Noce, A. (1978). *Futuro prossimo?* Bologna: Edizione Cappelli.
- Falasca-Zamponi, S. (1997). *Fascist Spectacle. The Aesthetics of Power in Mussolini's Italy*. Berkeley-Los Angeles-Londres: University of California Press.
- Fanfani, A. (1974). Contrario al totalitarismo fascista, ma anche al totalitarismo collettivista. *La Stampa*, 19-7-1974.
- Faye, J. P. (1974). *Los lenguajes totalitarios*. Madrid: Taurus.
- Filodemo, P. [L. Basso]. L'antistato. *La Rivoluzione Liberale*, 2-1-1925.
- Fuentes, J. F. (2006). Totalitarismo: Origen y evolución de un concepto clave. *Revista de Estudios Políticos*, 134, 195-218.
- Galli, G. (2008). *Mussolini: Il destino a Milano*. Milano: Kaos Ed.
- Ingrao, P. (1949). Verso il totalitarismo clericale. *Rinascista*. Anno VI.
- Montanari, M. ed. (2004). *F. Neumann, A. Gramsci, H. Arendt. Per la critica dei totalitarismi. Antologia di scritti*. Lecce: Pensa.
- Napolitano, G. (1983). Come avviare una ricerca comune per l'alternativa. *L'Unità*, 14-09-83.
- Occhetto, A. (1990). Sinistra oltre le vecchie barriere. *L'Unità*, 8-2-1990.
- (2013). *La gioiosa macchina da guerra*. Roma: Editori Riuniti.
- Pasquino, G. (1995). *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*. Bari: Editori Laterza.
- Petersen, J. (2004). The History of the Concept of Totalitarianism in Italy. En Maier (ed.). *Totalitarianism and Political Religions: Concepts for the Comparisons of the Dictatorships* (pp. 3-21). Nueva York: Routledge.
- Pouthier, J. L. (1989). Luigi Sturzo et la critique de l'État totalitaire. *Vingtième Siècle*, 21, 83-90.
- Siegel, A. (ed.) (1998). *The Totalitarian Paradigm after the End of Communism. Towards a Theoretical Reassessment*. Amsterdam-Atlanta: Editions Rodopi.
- Spadafora, A. (ed.) (1978). *Eurocomunismo: sfida all'Europa*. Bellinzona: Casagrande.
- Sturzo, L. (1924). Spirito e Realtà. *La Rivoluzione Liberale*, 22-1-1924.
- (1935). El Estado totalitario. *Cruz y Raya*, 28, 7-39.
- Tatò, A. (1985). *Conversazioni con Berlinguer*. Roma: Editori Riuniti.

- Todorov, T. (2002). *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*. Barcelona: Península.
- Traverso, E. (ed.) (2001). *Le totalitarisme: Le XXe siècle en débat*. París: Du Seuil.
- Valentini, C. (2014). *Enrico Berlinguer*. Milán: Feltrinelli.
- Wall, B. (1952). Reseña del libro de L. Basso *Due totalitarismi: Fascismo e democrazia cristiana*. *International Affairs*, 28, 1. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2605042>

PRINCIPIO MAYORITARIO Y REGÍMENES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA¹

The Majority Principle and Presidential Regimes in Latin America

DIETER NOHLEN

Universidad de Heidelberg

Revista de Estudios Políticos

ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 41-70

<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.02>

Cómo citar/Citation

Nohlen, D. (2016). Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina.

Revista de Estudios Políticos, 171, 41-70.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.02>

Resumen

Este artículo indaga el principio mayoritario, su naturaleza y sus alcances en el desarrollo político en diferentes contextos. Incurre en la diferencia que marcan las formas de gobierno y se demuestra cómo en las democracias parlamentarias europeas el alcance del principio mayoritario ha sido cada vez más limitado mientras que en las democracias presidenciales latinoamericanas ha ocurrido todo lo contrario. En las reformas constitucionales recientes se ha fortalecido su significado. En algunos países, el principio mayoritario ha sido llevado a enfrentarse en la práctica con otros principios claves del orden pluralista del Estado de derecho hasta sobrepasar los límites tolerables para poder seguir considerarlos democracias. Se demuestra que el discurso científico, político y de defensa de los derechos humanos ha permanecido bastante insensible a esta creciente disparidad entre distintos tipos de régimen presidencial.

¹ Texto base revisado y aumentado de la conferencia ofrecida el día 26 de noviembre de 2014 en Lima en el marco de la Cátedra Democracia del Jurado Nacional de Elecciones, acto en el que el autor fue galardonado por parte del Supremo Tribunal Electoral del Perú con la Medalla al Mérito Cívico en el grado de Defensor de la Democracia.

Palabras clave

Principio mayoritario; democracia; democracia presidencial; pluralismo; Estado de derecho.

Abstract

This essay deals with the majority principle, its nature and its effects on political development in various contexts. It argues that the implementation of that principle varies according to distinct forms of government: while the parliamentary democracies in Europe have continuously restricted the application and impacts of majority rule, the presidential democracies in Latin America have seen quite the opposite. Recent constitutional reforms have reinforced these patterns. In some countries, the majority principle has seriously affected other key principles of pluralist systems and the rule of law, and political practice has exceeded tolerable limits to still be considered democracies. However, both the academic and political debates, as well as the human rights dialogue, have remained relatively impervious to the increasing disparities between different types of presidential regimes.

Key words

Majority principle; democracy; presidential democracy; pluralism; rule of law.

SUMARIO

I. EN TORNO AL PRINCIPIO MAYORITARIO. II. LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO MAYORITARIO. III. DEMOCRACIA MAYORITARIA VS. DEMOCRACIA CONSOCIATIVA. IV. PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO. V. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIO MAYORITARIO EN AMÉRICA LATINA. VI. REGÍMENES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA VS. DICTADURA. VII. LA DEMOCRACIA INDEFENSA EN EL CONTEXTO DE LA CONFUSIÓN CONCEPTUAL. VIII. RETOS PARA LAS CIENCIAS SOCIALES. IX. EL ALCANCE POLÍTOLÓGICO DEL PRINCIPIO MAYORITARIO. *BIBLIOGRAFÍA.*

En este artículo trataré de analizar una institución, un principio institucional, para averiguar su alcance. Se trata del principio mayoritario. Quisiera ver qué significado tiene en el desarrollo político y en diferentes contextos, comparando Europa y América Latina así como situaciones intralatinoamericanas. Empezaré con unas reflexiones conceptuales e históricas en torno al mismo y pasaré a explicar su naturaleza, considerando cómo se expresa en el ámbito institucional.

Luego me referiré a la diferencia que marcan las formas de gobierno, el parlamentarismo y el presidencialismo, respecto al alcance del principio mayoritario, destacando que el parlamentarismo —basándose en el principio proporcional— tiende a la democracia consociativa mientras que el presidencialismo —basándose en el principio mayoritario— es proclive a la democracia de competencia.

A continuación, demostraré cómo en el caso de la democracia parlamentaria europea el alcance del principio mayoritario, en los últimos decenios, ha sido cada vez más limitado mientras que, en el caso de las democracias presidenciales, en general, ha ocurrido todo lo contrario: en las reformas constitucionales recientes se ha fortalecido el significado del principio mayoritario. Este proceso ha conducido en algunos países de América Latina a sobrepasar los límites tolerables para poder seguir contándolos como democracias, lo que me lleva a introducir el concepto de régimen presidencial, una categoría que puede abarcar democracias y dictaduras. Seguidamente, expondré, que el discurso político en América Latina permanece insensible a esta creciente disparidad entre distintos tipos de régimen presidencial, de modo que el uso del concepto de democracia parece totalmente confuso.

Trataré de evidenciarlo empíricamente a dos niveles, primero el político en el ámbito de las relaciones internacionales, políticas y jurisdiccionales, segundo en el académico, donde la presencia de dos conceptos de democracia constituye un enorme reto para las ciencias sociales. Termino destacando que el principio mayoritario puede figurar como criterio para diferenciar entre distintos tipos de regímenes presidenciales.

I. EN TORNO AL PRINCIPIO MAYORITARIO

El principio mayoritario quiere decir que es la mayoría quien decide, es la voluntad de una mayoría la que se convierte en la voluntad de todo el grupo². Así, este puede ser entendido como principio de decisión. La mayoría decide, por ejemplo, en una consulta popular así como en una elección uninominal. Sin embargo, si se trata de la composición de un órgano plurinominal, por ejemplo una asamblea representativa, puede ser entendido también como principio de representación. La idea es, entonces, que se constituya una mayoría en la representación popular, aunque a nivel de los electores esta no existiera, en función de facilitar un gobierno de mayoría como supuesta esencia de la democracia³.

El principio mayoritario tiene una larga historia desde la antigüedad hasta hoy, pasando desde su imposición (frente a la unanimidad), por su cuestionamiento (durante la Ilustración Francesa), hasta su sustitución como principio de representación (en el ámbito de los sistemas electorales parlamentarios) y su limitación como principio de toma de decisión⁴.

A partir de la Revolución Francesa, o sea, a partir de la lenta implementación del sufragio universal, el principio mayoritario entró en relación con distintos modelos de democracia: la democracia representativa, la directa, la radical rousseauiana, la jacobina, la republicana, la deliberativa⁵. En cada uno de los modelos, el principio mayoritario muestra un alcance distinto, diferenciándose desde el principio de manera extrema la apreciación de la función en principio democrática, adicta a ello, como demuestra una mirada a

² Esta sencilla definición de trabajo permite avanzar en nuestro planteamiento sin necesidad de considerar las diferentes concepciones del principio mayoritario que ofrece la teoría política. Véanse, por ejemplo, Heinberg, 1932; Leclercq, 1971.

³ Véanse, entre otros, Bagehot, 1867; Schumpeter, 1942; Dahl, 1971.

⁴ Véanse, entre otros, Gierke, 1913; Staveley, 1972; Scheuner, 1973; Nohlen, 1981; Heun, 1983; Nohlen, 2015b.

⁵ Véanse las respectivas entradas en el *Diccionario de Ciencia Política* de Nohlen *et al.*, 2006.

la historia constitucional de Francia del siglo XIX (Nohlen, 2010). Por un lado se percibió durante decenios la democracia como democracia mayoritaria, más aún, se definió la democracia a partir del principio mayoritario. Por otro lado, vinculado con el plebiscito como medio para activar la participación directa de la ciudadanía en las decisiones políticas, el principio mayoritario fue revelado como el instrumento técnico para establecer y legitimar una dictadura, conforme a lo que señaló Max Weber (1991), cuando desencantó la democracia plebiscitaria como «la ideología de la dictadura contemporánea». O sea, la institución que desde los tiempos de los antiguos griegos se percibe como intrínsecamente democrática, puede resultar el elemento constitutivo para generar un régimen político categorialmente diferente de la democracia.

II. LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

El principio mayoritario como institución se revela en sí mismo de diferente manera (Pasquino, 2010) y, además, en distinta relación con otras instituciones políticas:

Primero, se expresa en la regla que pide que la decisión sea tomada por la mayoría. Esta norma prescribe, a veces a nivel constitucional, también el tipo de mayoría que se demanda: mayoría relativa, mayoría absoluta, mayoría de dos tercios, según sea el caso. Como principio de representación, se refiere al resultado de una elección en términos de la composición partidista del parlamento. Como ya decíamos, favorece que la mayoría política formada en el electorado, en términos de una mayoría relativa, ocupe una mayoría absoluta en el parlamento.

Segundo, el principio mayoritario se vincula con instituciones que no pueden funcionar de otra manera que a través del uso de este principio. Es así en una votación uninominal, siempre que se trata de un electorado que no se puede reunir como grupo en una asamblea popular como en la *polis* griega. A ese nivel de colectivos pequeños pueden practicarse otras formas para tomar una decisión uninominal: por aclamación, por unanimidad, por acuerdo, por consenso, sin que se pronuncie explícitamente una mayoría. Al presidente de un Estado moderno se le elige por mayoría, siempre que el electorado mismo y ningún órgano intermedio tenga la última palabra. No existe otra manera de elegir al supremo mandatario. Lo único que habría que escoger es el tipo de mayoría que se pide. La consulta popular es otra institución que se vincula con el principio mayoritario. La decisión se toma necesariamente por mayoría, existiendo mínimos de participación para que la decisión mayoritaria sea válida.

Tercero, existen instituciones que no tienen esta necesaria vinculación con el principio mayoritario, son aquellas plurinominales para cuya composición este

entra en competencia con el principio proporcional, basado en la idea de que la representación política tenga que ser un espejo de la distribución de las preferencias políticas prevalecientes en el electorado. Así, en el caso de instituciones plurinominales, hay opción. Y puede ocurrir que el principio de representación proporcional gane al mayoritario, a menudo como principio de conformación de instituciones de vocación pluralista en condiciones de alta fragmentación social y política de la sociedad. Es así que en las democracias parlamentarias (salvo en Inglaterra y Francia) el parlamento se elige por medio de un sistema electoral proporcional (Nohlen y Stöver, 2010). También en la mayoría de las democracias presidenciales latinoamericanas, este se elige por un tipo de representación proporcional (Nohlen, 2005; Garrido *et al.*, 2011; Alcántara, 2013).

Cuarto, discernir entre distintos principios de toma de decisiones y de representación política no es solo un ejercicio, o solo un esquema analítico. En la política se opta por uno u otro, y las opciones se vinculan con el contexto, con la cultura política. La cultura política de los pueblos consta de mentalidades y pautas de comportamiento, las que corresponden más a este u otro patrón. Esta cultura política se inserta en la preferencia por relaciones verticales u horizontales. Se expresa en la inclinación por un fuerte liderazgo, por imposiciones desde arriba en una relación jerárquica, o un ejercicio del poder equilibrado en base a negociaciones, compromisos y acuerdos en una relación, en principio, entre iguales.

Estas consideraciones señalan que se puede definir bien el principio mayoritario por sí mismo, pero su significado solo se puede conocer y comprender en su conexión con los contextos institucionales y socioculturales⁶. En algunos diseños institucionales el principio mayoritario resulta imprescindible. Si se escoge tal diseño, se opta al mismo tiempo por el principio mayoritario. En otros diseños institucionales, el principio mayoritario es solo una entre otras opciones, se le puede sustituir por alternativas, como ocurrió históricamente. En estos casos de diferente incidencia del principio mayoritario, las circunstancias socioestructurales y la cultura política juegan un rol importante como variables de contexto.

III. DEMOCRACIA MAYORITARIA VS. DEMOCRACIA CONSOCIATIVA

Tomar opciones respecto a los principios mayoritario y proporcional (para su distinción véase Nohlen, 1981 y 2015b) puede llevar a que todo el sistema

⁶ Para la importancia que doy al contexto como variable que explica la diferencia, ver Nohlen (2003 y 2006).

político alcance un determinado carácter muy relacionado con ellos. Es el caso de la disyuntiva entre las llamadas democracias de competencia o mayoritarias y democracias de concordancia o consociativas, tipos modélicos (*Idealtypen* según Max Weber) que hoy constituyen una clasificación básica en la doctrina del gobierno comparado. En el caso de la democracia de competencia, rige el principio mayoritario en cuanto al sistema electoral, a la conformación del parlamento y a la del gobierno. El sistema de partidos tiende al bipartidismo, que por su parte está vinculado con la idea de la alternancia en el gobierno. La mayoría partidista decide, y el elector con su voto decide sobre quién gobierna y quién ejerce la función de control. En el caso de la democracia consociativa, rige un sistema de representación proporcional, el sistema de partidos tiende al pluripartidismo, el gobierno consta de una coalición, y las políticas públicas resultan de negociaciones, de compromisos y acuerdos (Lijphart, 2012).

Estos supuestos modélicos son bien conocidos, menos consideradas aún las conexiones con ciertos factores de contexto. Sin embargo, en general, los modelos se vinculan en la práctica con la cultura política del lugar, de modo que donde esta es proclive al acuerdo y al compromiso, la política se adapta a la institucionalidad de la democracia consociativa, y donde es tendiente a la confrontación, la política corre con las reglas de la democracia de competencia, aunque no se habla de tal democracia y se define el tipo de democracia recurriendo a otras características del sistema político. Pero la relación no es lineal, especialmente no cuando se mira a los elementos individuales, por ejemplo el elemento clave: sistema electoral. Ciertos tipos de sistemas proporcionales pueden ejercer fuertes efectos mayoritarios (Nohlen, 2014; 2015a). Así, mientras que ciertas instituciones parecen indicar un carácter consociativo de la democracia, a veces el comportamiento de los actores sigue determinado por la cultura política del modelo contrario. Es así que, en España, el principio proporcional de su sistema electoral y el multipartidismo correspondiente no han impedido que el proceso de toma de decisiones se caracterice por elementos de la democracia de competencia. Las experiencias latinoamericanas afirman que no les resulta fácil a los procedimientos y comportamientos de la democracia de concordancia arraigarse en medio de una percepción de lo político que se funda en criterios contrarios. Las instituciones políticas mismas impulsan poco en dirección a un cambio de la cultura política. Tarde o temprano, se impone el principio mayoritario por su coincidencia con la cultura política local.

IV. PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO

Respecto a la disyuntiva entre diferentes sistemas de gobierno cuenta también la relación, por un lado, con los principios de decisión y representa-

ción mayoritarios o proporcionales y, por el otro, con la cultura política dominante. Mientras que en el viejo continente dominan los sistemas parlamentarios del tipo democracia consociativa, en el nuevo mundo rigen sistemas presidenciales, de los que decía Arend Lijphart (1994b: 92) que tienen «una fuerte tendencia de hacer la democracia mayoritaria». En su estudio comparativo entre democracias de competencia y democracias de concordancia, apunta a que el presidencialismo «en cinco (de las ocho dimensiones) que conciernen a la relación entre el poder ejecutivo y los partidos políticos opera en primer lugar en la dirección de promover una democracia mayoritaria» (Lijphart, 1994b: 96)⁷. Son varias las razones que hacen el presidencialismo mucho más proclive al principio mayoritario.

La *primera razón*, como ya he señalado, reside en que, en el presidencialismo, la elección del presidente —del ejecutivo— es por mayoría. Es una decisión unipersonal que no puede ser tomada de otra manera, siempre que sea el electorado que en última instancia tome la decisión⁸. No caben partes,

⁷ Acorde con su opción normativa (Lijphart, 1994a), este autor ve la debilidad de la forma presidencial de gobierno causada por su fuerte inclinación hacia la democracia mayoritaria (Lijphart, 1994b: 91).

⁸ Conviene considerar que sin esta condición pueden exhibirse elementos proporcionales en las elecciones presidenciales. Así, en Chile y Bolivia, el parlamento participó en la elección del presidente en caso de que ningún candidato consiguiera la mayoría absoluta de los votos. En Chile, el Congreso tenía que decidir entre los dos candidatos más votados. En realidad, el Congreso siempre eligió al candidato más votado, también en la contienda muy polarizada de 1970, cuando el socialista Salvador Allende recibió los votos de los parlamentarios de la Democracia Cristiana, sin que se estableciera una suerte de pacto. En Bolivia, el parlamento pudo optar entre los tres primeros candidatos más votados, y ejercía este derecho de modo que efectivamente el segundo en votos populares salió elegido, incluso una vez el tercero. La necesaria negociación en el parlamento servía para formar pactos entre los partidos cuyos votos en conjunto decidieron la elección presidencial. Así se añadió al principio mayoritario un elemento de concertación entre los partidos y entre el ejecutivo y el legislativo de crucial importancia respecto al resultado electoral y al estilo de gobierno. En Uruguay, el presidente se eligió tradicionalmente por medio de la elección parlamentaria (doble voto simultáneo). No ganó necesariamente el candidato con mayor cantidad de votos populares, sino el candidato, líder de una lista o de un sublema, cuyo lema (partido) hubiera podido alcanzar la mayor cantidad de votos, acumulando los votos de las diferentes listas y sublemas integrantes (Nohlen, 1981). Por diferentes razones, la mediatización del principio mayoritario por medio de órganos representativos no se ha acreditado históricamente. Estos tres países pasaron en los años noventa a elegir su presidente a través de un sistema de mayoría absoluta por el electorado mismo (Zovatto y Orozco Henríquez, 2008).

como en elecciones pluripersonales⁹, es decir, en elecciones parlamentarias. En el parlamentarismo, en donde el ejecutivo emana de las mayorías parlamentarias, para la elección de la única institución de legitimidad popular (el parlamento) está a disposición todo el abanico de los sistemas electorales, desde sistemas proporcionales puros hasta sistemas mayoritarios. Y de verdad, en la mayoría de las democracias representativas se aplica un sistema de representación proporcional (Nohlen *et al.*, 2005; Nohlen, 2014).

La *segunda razón* reside en que el presidente es el órgano constitucional más fuerte, domina a menudo la práctica política. El parlamento, que en América Latina en general se elige por un sistema proporcional, aunque tenga a veces notables competencias (Blondel, 2006), no se impone al ejecutivo en ningún lugar, y es raro que se llegue a un equilibrio de poderes, lo que reduce el impacto real del principio proporcional en la democracia presidencial¹⁰.

La *tercera razón* se refiere únicamente al ejecutivo, precisamente a su organización interna que en el presidencialismo está dominada por el presidente. Los secretarios de Estado son de su exclusiva responsabilidad, por lo menos en cuanto a su nombramiento, y no forman un gabinete como en un sistema parlamentario, donde las responsabilidades son de alguna manera repartidas entre sus miembros y los diálogos y deliberaciones puedan llevar a una decisión conjunta. La práctica de un gabinete podría aliviar el peso de la decisión mayoritaria¹¹.

La *cuarta razón* se fundamenta en el hecho de que la cultura política concuerda con esta estructura de desequilibrio entre los órganos del Estado y al interior del ejecutivo, para no decir que es la propia cultura política la que determina la manera de cómo actúan e interactúan los actores políticos inter e intraórganos. Se observa en América Latina históricamente una firme tendencia hacia el personalismo (Soriano de García-Pelayo, 1997), hacia el

⁹ Experiencias de órganos ejecutivos colegiados se frustraron (por ejemplo, Simón Bolívar [1817] en su discurso de Angostura, en parte reproducido en Lijphart [1992].

¹⁰ El tema del equilibrio de poderes y de cooperación entre ambos poderes del Estado en la toma de decisiones políticas ha sido un topos predilecto en el debate sobre la reforma del presidencialismo, que hizo hincapié en la introducción de instituciones y técnicas de origen parlamentario como coaliciones o pactos de gobierno para facilitar la gobernabilidad así como acuerdos entre diferentes intereses (Nohlen y Fernández, 1991; Linz y Valenzuela, 1994; Nohlen y Fernández, 1998; Arias y Ramacciotti, 2005; Ellis *et al.*, 2009; Orozco Henríquez, 2012).

¹¹ El tema de la descentralización del poder ejecutivo ha sido también objeto de debate para reformar el presidencialismo. Véase sobre todo Diego Valadés sobre el gobierno de gabinete (2003) y la parlamentarización del presidencialismo (2008). Véase también Orozco Henríquez (2012).

liderazgo personal, fuerte, a veces carismático, solo limitado en el tiempo, condición que a veces los detentadores del poder tratan incluso de eliminar¹². Como líder de legitimidad mayoritaria, le caracteriza a menudo por buscar, en vez del acuerdo, la confrontación. El líder encarna, además, un discurso populista y una política clientelista, que subordina todo al mantenimiento de la mayoría electoral. El populismo y el clientelismo, características de la cultura política en América Latina (véase, por ejemplo, Freidenberg, 2007), encuentran en estas relaciones de dominio político su más fuerte expresión. En contraste con el prestigio del poder ejecutivo, la cultura política tiende a menospreciar los recursos políticos del parlamento. La sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general incurrir en sus debilidades y de las de sus integrantes, los partidos políticos. En contraste con el ejecutivo, los diputados no disponen de grandes posibilidades de satisfacer la demanda clientelar, lo que alimenta parte de la crítica que sufren. Aunque elegido por representación proporcional, se lamenta la supuesta falta de representatividad de la representación política, y se critica sin criterio los estilos políticos parlamentarios, aunque concuerden a veces con el principio de consenso: la negociación, el pacto y el equilibrio.

Resumiendo, la opción entre parlamentarismo y presidencialismo coincide inadvertidamente casi siempre con una decisión entre el principio mayoritario y el proporcional. La opción histórica de América Latina en favor del presidencialismo ha sido puesta en cuestión por poco tiempo durante los noventa en el debate sobre el presidencialismo, en realidad no resultó como reto de su preponderancia. Al contrario, debido a su estructura institucional misma y su vinculación con la cultura política local, proclive a «hacer la democracia mayoritaria», ha podido afirmarse a la vez en el proceso de la consolidación de la democracia y del establecimiento de regímenes autoritarios. Esta tendencia se comprueba por las reformas constitucionales.

V. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIO MAYORITARIO EN AMÉRICA LATINA

Las reformas constitucionales pueden ser percibidas como medio para aumentar o disminuir el peso del principio mayoritario en el proceso de toma

¹² Donde se lo respeta, confirma el carácter pluralista del sistema, donde ya no, la democracia ha perdido este carácter. Es por la propia experiencia histórica que en algunas constituciones latinoamericanas se ha establecido la alternancia como parte integrante del concepto de la democracia que se define en ellas.

de decisiones políticas. Vamos a ver ahora en qué dirección operan las reformas institucionales que se han legislado en Latinoamérica en los últimos decenios. Para ello, me restrinjo a tres ámbitos: al sistema electoral, a la reelección del presidente y a los instrumentos institucionales de la democracia directa, a referendos y plebiscitos¹³:

Sistema electoral. Revisando las reformas electorales en América Latina, observamos, primero, que estas han constituido la mayor parte de las reformas institucionales en la región, y segundo, que las reformas de los sistemas electorales se han centrado en aquellas para las elecciones presidenciales¹⁴.

La doctrina científica distingue entre dos efectos que se ejercen: el primero es el efecto sobre la elección misma del presidente, el segundo sobre el sistema de partidos políticos. Generalmente el análisis se centra en el primer efecto. En un sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor probablemente solo disponga de una baja aceptación, muy por debajo del cincuenta por ciento, y con ello, de una base de legitimación bastante exigua. Por el contrario, el sistema de mayoría absoluta asegura una amplia aceptación, si no en la primera vuelta, a más tardar en la segunda. El mayor grado de legitimidad a través de la mayoría absoluta puede traer, sin embargo, un primer inconveniente. Así, Jorge Lanzaro (2008) señaló que el sistema presidencial (incluso en el caso uruguayo de una cultura consensualista, véase Rama, 1987; de Riz, 2008) podría «caer en un presidencialismo más “duro”, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si, atrapado por el “mito del mandato” popular, el presidente se siente portador de una “voluntad general” y no cultiva las lógicas negociales».

Un segundo inconveniente del sistema de mayoría absoluta puede ocurrir en relación al sistema de partidos. Radica en el fomento de una mayor dispersión del voto que se produce en la primera vuelta, pues, por regla general, en ella se presentan muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de ganar la elección presidencial. Esta práctica está motivada por

¹³ Dejo a un lado, por ejemplo, la revocatoria. Véase al respecto Tuesta Soldevilla (2014).

¹⁴ Ha habido también reformas en relación a los sistemas electorales parlamentarios, pero estas han sido en su gran mayoría más bien pequeñas, no tocaron el tipo de sistema electoral, salvo en Venezuela y Bolivia, donde se ha pasado de un sistema de representación proporcional personalizado a un sistema segmentado, en su práctica de fuerte tendencia mayoritaria, y solo recién en Chile, donde en 2015 se sustituyó el tan controvertido sistema binominal por un sistema de representación proporcional en circunscripciones variables de tamaño pequeño y mediano, sistema con considerables efectos desproporcionales.

un cálculo electoralista de los partidos, que esperan conseguir más votos para su lista en las elecciones parlamentarias si presentan una candidatura propia en las elecciones presidenciales. La consecuencia para el sistema de partidos es, en contra de lo que sostenía Giovanni Sartori (2003), mayor fragmentación, lo que es, a todas luces, negativa. En resumen: mientras que el presidente gana en legitimidad, el parlamento pierde en poder articularse mayoritariamente¹⁵.

En contraste con las reservas científicas (Martínez, 2004), América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de mayoría absoluta. El argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con solo una fracción minoritaria del electorado y de dotarle con mayor legitimidad, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria. Y como enseña Ismael Crespo Martínez (2009: 170), cuanta «más elevada la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta», dado que este sistema ofrece mayor capacidad de negociación de los partidos pequeños y, al mismo tiempo, debido a los efectos que ejerce sobre el sistema de partidos, mejora sus posibilidades de representación parlamentaria.

Reelección. Pasamos al segundo ámbito de reformas, al tema de la reelección presidencial. A nivel teórico, hay argumentos válidos a favor y en contra de la reelección inmediata¹⁶. Para evaluarla, es importante tomar en cuenta el contexto. En América Latina, la tendencia histórica ha sido convertir la reelección en un instrumento para mantenerse en el poder. En lugar de permitir la continuidad en el ejercicio del poder por un segundo mandato para poder seguir ejerciendo políticas públicas aún no acabadas (argumento funcional), interponiendo al electorado con su voto de apoyo o rechazo (argumento democrático), la reelección ha sido utilizada para garantizar el continuismo autoritario. Por esta experiencia, la reelección inmediata ha sido prohibida en la gran mayoría de las constituciones. El politólogo argentino Mario Serrafiero (1997) sostuvo que su combinación «con un diseño institucional de presidencialismo fuerte o hipertrófico no es la mejor de las opciones, sino el riesgo más cierto contra la vigencia auténtica de los derechos de los ciudadanos, el equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones».

Si observamos las reformas a la reelección presidencial a partir de la redemocratización, se han producido variaciones importantes respecto a la normativa constitucional, pero la tendencia preponderante era abrir a los gobernantes

¹⁵ Véase también Garrido, Martínez y Parra, 2011.

¹⁶ Los respectivos argumentos ya han sido exhibidos por Alexis de Toqueville en 1835. Véase *La democracia en América* (1990), tomo 1: 134-136.

tes la posibilidad de ser reelegidos, inmediatamente o después de un período presidencial. Hace veinticinco años, la no reelección inmediata era la regla en la región (Nohlen, 1993). Las excepciones eran muy contadas (Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). En la actualidad (2015), son 14 (de 18) los países que permiten la reelección, siete de ellos la reelección inmediata: Argentina (desde 1994), Brasil (desde 1997), Venezuela (desde 1998), Colombia (desde 2004), Bolivia (desde 2007), Ecuador (desde 2008) y Nicaragua (desde 2009)¹⁷.

Todas las reformas que permitieron la reelección inmediata fueron iniciadas por el presidente en ejercicio y en «pro» de la prolongación de su propio mandato (también García Belaunde, 2014). En todos los casos, de hecho, los presidentes han sido reelegidos: Cardoso en Brasil, Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Morales en Bolivia, Fernández en la República Dominicana, Ortega en Nicaragua. En la mayoría de los casos, las reformas no fueron por consenso, sus entradas en vigor encubiertas en la lucha por el poder en las próximas elecciones. Y dado que era más difícil conseguir las respectivas reformas constitucionales a través de la legislación corriente en el marco de los poderes constituidos (parlamento, tribunales constitucionales), se llamó —en ocasiones— al poder constituyente, al pueblo, siempre entusiasmado con la expectativa de que finalmente las cosas cambian, y más proclive a líderes con cierto carisma y retórica populista que a instituciones pluripersonales, para instalar asambleas constituyentes y para promulgar nuevas constituciones que legalizan la reelección¹⁸.

La tendencia al continuismo se afirmó en los países con nuevas constituciones, por el razonamiento de que la primera elección anterior a ellas no cuenta (Fujimori en 2000, Morales en 2014), en contra de la oposición que sostenía que la tercera candidatura sería ilegal. Fernando Henrique Cardoso (Castañeda, 2014) resumía: «De casi 20 intentos de reelección presidencial en América Latina, solo han fracasado dos: Hipólito Mejía en Costa Rica, y

¹⁷ Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Perú y Uruguay permiten la reelección después de un período electoral, regla que hay que saber diferenciar bien de la reelección inmediata en la evaluación comparativa de la tendencia reeleccionista de América Latina. Queda prohibida toda reelección en Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

¹⁸ Respecto a la tendencia de recurrir a la soberanía popular, Luis Fernando Torres habla incluso de un presidencialismo constituyente, una «nueva modalidad de autoritarismo político», en el caso de Ecuador «legitimado por una mayoría relativa de electores en no menos de cuatro procesos electorales sucesivos [...], conservando [así] ante el mundo la calidad de gobernante democrático y constitucional» (Torres, 2009: 21-22). Para el proceso constituyente de Venezuela véase Brewer-Carías (2013).

Alberto Fujimori en Perú la segunda vez. Todos los salientes, ganan». Mientras tanto, crece la tendencia a permitir la reelección de forma indefinida. Ya son dos países, Venezuela y Nicaragua, los que lo han legislado. Proyectos similares se encuentran en marcha en Bolivia y Ecuador.

Democracia directa. Pasamos ahora al tema de la democracia directa. En el marco de una democracia moderna no existe incompatibilidad entre los elementos representativos y plebiscitarios de participación política (Fraenkel, 1964). Los mecanismos de participación directa del electorado pueden completar y profundizar la democracia, sobre todo en la dimensión de la legitimidad de las decisiones políticas. Una importante condición, sin embargo, de una exitosa integración de elementos plebiscitarios, por parte de la democracia representativa, es la fortaleza del sistema de partidos políticos. Sin embargo, como afirman correctamente Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (2008: 143), «en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad, los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador».

En América Latina, la esperanza en la democracia directa emanaba de la crisis de la democracia representativa, vinculada con el desencanto con la democracia en cuanto a su funcionamiento y sus resultados junto con la crítica a la representación, por su falta de representatividad y —especialmente— con la desconfianza en los partidos políticos. En este sentido, con la crisis de la democracia representativa y la de los partidos políticos (Paramio, 2008), América Latina ha tenido el peor *timing* para que los instrumentos de la democracia directa no sean instrumentalizados por objetivos autoritarios.

El encanto por la democracia directa llevó, durante las décadas ochenta y noventa, a todas las reformas constitucionales en la región a incluir elementos de democracia directa, especialmente el de la consulta popular (véase Zovatto y Orozco, 2008: 139-140, cuadro 21), siendo Uruguay el único país que contaba con una tradición de democracia directa, dado que allí la consulta popular había sido introducida ya en 1934 (Nohlen, 2005: tomo 2). Sin embargo, ya en Uruguay, como comenta Alicia Lissidini (1998: 195), los plebiscitos uruguayos durante el siglo xx no eran «ni tan democráticos ni tan autoritarios», en concreto, «la mayoría [de ellos] tuvieron un carácter más autoritario que consociativo» (1998: 205).

En relación a esta experiencia conviene añadir que ya en teoría, la consulta popular contiene elementos no democráticos. Francisco J. Laporta (*El País*, 26 de mayo de 2014) detalló varios momentos en los que en el referendo «no aparece para nada el principio democrático, es decir, en los que el proceso [de democracia directa] que se promueve carece de alcance democrático porque no se expresa en él la voluntad de los ciudadanos, ... sino [es] producto de

decisiones políticas no consultadas con pueblo alguno». Laporta se refiere a «la resolución misma de consultar o no consultar al electorado», al objeto de la decisión, a la formulación de la pregunta que se somete al pueblo, y al *timing* político, a la fecha en que se lleva a cabo el referendo. Por regla general es el poder ejecutivo el que gobierna estas decisiones, el pueblo no lo es de ninguna manera. Esto se comprueba plenamente en América Latina. El caso histórico más llamativo es el de Chile, donde el conflicto entre el presidente Salvador Allende y el Congreso Nacional hubiera podido ser resuelto democráticamente. El medio, la consulta popular, había sido introducido por el gobierno precedente. Sin embargo, Allende no aceptó aplicarla, aún menos después de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, en las que la oposición conjunta alcanzó casi dos tercios de los votos, lo que le enseñaba definitivamente no poder ganarla (Nohlen, 1973). En la actualidad, el ejecutivo se descubre dominante por la manera de reservarse de hecho el derecho de la iniciativa referendal a sí mismo, como en el caso de Venezuela, de esta autollamada democracia participativa, al no legislar el reglamento para iniciar consultas populares provenientes del pueblo.

En el contexto latinoamericano, las reformas de profundización de la democracia tenían a veces una clara connotación antisistema. El ferviente protagonista de la democracia directa, Paulo Bonavides (2006: 30), lo precisa correctamente al conectarlas con «el ocaso del actual modelo de representación y de partidos. Y el fin que alcanza las formas representativas decadentes. Este es también el cuadro (alborada) que hace nacer el sol de la democracia participativa en (América Latina)». En general, la experiencia política de la democracia participativa demuestra que el Ejecutivo en el presidencialismo adquiere un enorme poder frente a los demás órganos del Estado, en la medida en que los partidos políticos pierden su capacidad de representación y los grupos de la sociedad civil tratan de invadir su campo y de desplazarlos. Mientras que los primeros fallan, los segundos se equivocan. La democracia participativa fortalece el establecimiento de un poder ejecutivo fuera de dimensiones compatibles con la democracia y el Estado de derecho. Como decía el cientista político boliviano Jorge Lazarte Rojas (2009): «El participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso de los autoritarismos plebiscitarios».

Analizando los datos empíricos, «la mayoría de los países mantienen un bajo componente de democracia directa en el plano nacional» y de manera muy disimilar (Zovatto y Orozco Henríquez, 2008: 143). El número de consultas populares ascendió a nueve en la década de los ochenta, a 20 en la década de los noventa, a 19 desde 2000 hasta 2012. Sin embargo, mientras que Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (2008: 138) sostienen que no sería «posible determinar por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos; pareciera que la respuesta pasa por el contexto par-

tidario y por la cultura política dominante de cada país», la asociación de la práctica referendaria con el autoritarismo plebiscitario es más que patente. Por ejemplo, a partir de 2000, Venezuela, Ecuador y Bolivia lideran el ranking¹⁹. Si dejamos a Uruguay a un lado, los demás países han experimentado —solamente— una sola consulta popular o incluso ninguna.

VI. REGÍMENES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA VS. DICTADURA

El análisis politológico no puede restringirse únicamente a la descripción de los procesos que se observa. Estos tienen que analizarse más sustancialmente para ser comprendidos y para así señalar sus consecuencias, sin vacilar en llamar a los resultados por sus nombres²⁰.

Primero, el principio fundamental que se ha fortalecido por medio de las reformas institucionales es el principio mayoritario. En el caso de la implantación del sistema de mayoría absoluta, se fortaleció el principio ya existente para aumentar la legitimidad mayoritaria del elegido; en el caso de la reelección, se prolongó la mayoría ya existente de la que disponía el detentador del poder ejecutivo en el tiempo frente a la oposición menos competitiva con lo que se limitaba el principio de la alternancia en el poder; en el caso de los mecanismos de democracia directa se fortaleció la decisión por mayoría, pues en procedimientos de democracia directa se realiza sin falta el principio mayoritario. La pregunta clave es si este desarrollo de mayor incidencia del principio mayoritario ha servido o no al desarrollo democrático de América Latina.

Segundo, el supuesto es que el alcance del principio mayoritario es un criterio clave para diferenciar entre distintos regímenes presidenciales, entre democracias y dictaduras. Mientras que en unos países latinoamericanos este proceso de dar mayor peso al principio mayoritario en el proceso de formación de la voluntad política se desarrolló dentro de la democracia constitucional del Estado de derecho, en otros países pasó estos límites. El principio mayoritario resultó ser, dentro de la llamada democracia participativa, el medio para convertir la democracia presidencial en una dictadura plebiscitaria.

¹⁹ Por país a partir de 2000: Venezuela 4 (2000, 2004, 2007, 2009), Ecuador 4 (2006, 2007, 2008, 2011), Bolivia 3 (2004, 2008, 2009), Uruguay 2 (2003 y 2004), Brasil 1 (2005), Colombia 1 (2003), Costa Rica 1 (2007), Panamá 1 (2006), Paraguay 1 (2011), Perú 1 (2010).

²⁰ Era Carlos Rangel (1982: 41) quien llamaba la atención al «gusto latinoamericano por no llamar las cosas por su nombre».

Se cumplió lo que Alexis de Tocqueville (1835) temió: la aplicación tiránica del principio mayoritario. Esta evolución divergente ha implicado un quiebre conceptual en el estudio de la política latinoamericana. El contenido de los conceptos básicos como el de la democracia ya no es el mismo. Sin embargo, es a través de los conceptos como se describe y se conoce la realidad (respecto a la importancia que doy a los conceptos véase Zilla, 2007).

Para efectos comparativos, sintetizamos rápidamente los límites del principio mayoritario en las modernas democracias representativas que no invalidaron, sino legitimaron su permanencia como principio de decisión (Heun, 1983; Bobbio, 1984; críticamente Rosanvallon, 2010).

En *primer lugar*, una Constitución no expresa la voluntad de la mayoría, sino que revela un acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas de un país (Sternberger, 1992). Es una condición crucial para que la minoría acepte las decisiones mayoritarias que obligan a todos.

En *segundo lugar*, los derechos humanos y las libertades políticas no están a disposición de ninguna mayoría, son garantizados por la propia Constitución y protegidos por un tribunal constitucional.

En *tercer lugar*, los poderes del Estado son independientes uno del otro. Hay separación de poderes. En el juego entre mayoría y minoría existen contrapesos al poder de la mayoría electoral.

Y, en *cuarto lugar*, la minoría puede convertirse en mayoría. Sobre quién es mayoría, deciden periódicamente las elecciones que son libres y honestas.

Estos principios del desarrollo democrático de las democracias constitucionales (Salazar Ugarte, 2006) no son ajenos a las convicciones democráticas que hasta hace poco expresaban el consenso en América Latina, como demuestra la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001. El artículo 3 dispone: «Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos».

Comparando el catálogo de principios vigentes en las democracias representativas con las prácticas políticas en las democracias presidenciales llamadas «participativas» de América Latina, de origen radical rousseauiano y jacobino, se desprende lo siguiente:

En *primer lugar*, las Constituciones no son de consenso, sino impuestas por la mayoría. En Bolivia, por ejemplo, Fernando Mayorga (2010) constata: «La bancada oficialista aprobó una propuesta de nueva Constitución sin concertar con la oposición y violando las normas del [...] reglamento interno» de

la Asamblea Constituyente» al aprobarla con una mayoría absoluta, mientras que el reglamento interno exigía una mayoría de dos tercios (Lazarte Rojas, 2013).

En *segundo lugar*, no hay límites al principio mayoritario, sino que el poder de la mayoría es absoluto. No hay protección (en forma de bloque de constitucionalidad) de los derechos humanos, fundamentales y políticos. «La Constitución no opera como freno, en base a la cual se controla el poder y la tentación de la mayoría de imponerse arbitrariamente (Bobbio, 1985); muy por el contrario, el derecho [constitucional] es un instrumento de poder, dicho con otras palabras, el poder no crea el poder con el propósito de ser por éste limitado (Combellas, 2010: 159 y 169). La decisión mayoritaria del pueblo está por encima de cualquier legislación o institución, y su voluntad la ejerce el presidente. Así, el principio mayoritario está llevado a contraponerse al Estado de derecho (también Scharpf, 1975).

En *tercer lugar*, se quiebra la separación de poderes. El poder ejecutivo coloniza todas las instituciones de posible control del poder. El poder usurpa —sobre todo— el tribunal constitucional, con lo que, en palabras del politólogo venezolano Ricardo Combellas (2010: 157 y ss.), «la jurisdicción constitucional se (pone) al servicio del régimen, por encima de los principios y valores constitucionales» y abandona «su rol de protectora de los derechos humanos», a veces se vuelve «un instrumento de persecución política de la disidencia»²¹. Un ejemplo puede constatarse en las decisiones del poder judicial usadas como armas contra los parlamentarios y alcaldes de la oposición²².

En *cuarto lugar*, la minoría está impedida de convertirse en mayoría. No se garantiza una competencia libre e igualitaria por parte de la mayoría; la mayoría gobernante trata de defender el poder por todos los medios administrativos, económicos, de comunicación y de propaganda. Las elecciones, por lo demás, se convierten en plebiscitos en los que el principio mayoritario no solamente suprime el principio proporcional y el pluralismo político sino que la dictadura de la mayoría, de los vencedores sobre los vencidos, trata de legitimarse democráticamente²³.

²¹ Véanse también Petkoff, 2008; Brewer-Carías, 2009 y 2014a.

²² La persecución judicial ha sido también el camino que tomó el régimen boliviano en el ejercicio de hegemonía política del Movimiento al Socialismo (MAS). En un informe de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (2014: 111) se constata: «Esta situación podría justificarse en el ámbito de un régimen de naturaleza autoritaria y/o fascista, pero nunca en uno que se autodefine como democrático y que, además, reclama —entre otras cosas— la “reinvención de la democracia”».

²³ No obstante, elecciones y plebiscitos antes de terminar el régimen autoritario permanecen como los únicos medios de un proceso de apertura política relativamente

Frente a este resultado, quisiera recordar los preceptos democráticos de la Carta Democrática Interamericana, que sostiene en su artículo dos que «el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos». Las democracias participativas no cumplen prácticamente con ninguno de ellos: no se respetan las libertades fundamentales, el ejercicio del poder no está sujeto al Estado de derecho, desprecian el pluralismo político, no se celebran elecciones libres, cierran el acceso al poder de las minorías, impidiendo que se convierten en mayoría. Las democracias participativas deducen su legitimidad del principio mayoritario. Sin embargo, el voto mayoritario no convierte a una dictadura en una democracia. Como apunta Amartya Sen (2010: 353), no es tan importante qué se vota, sino el contexto en el que se vota. Dependiendo del contexto, el pueblo puede votar contra la democracia, como advertía el politólogo francés Guy Hermet (1989). El contexto tiene que ser democrático, para que unas elecciones aporten legitimidad democrática a un gobierno.

VII. LA DEMOCRACIA INDEFENSA EN EL CONTEXTO DE LA CONFUSIÓN CONCEPTUAL

A pesar de esto, las dictaduras plebiscitarias son tratadas como democracias, escondidas detrás del concepto de la democracia participativa. A nivel de la OEA, esta confusión incluso llega hasta alterar los calificativos, cuando su secretario general, José Miguel Insulza (7 de marzo de 2014), declara que las protestas callejeras de la oposición democrática contra la dictadura en Venezuela «no ponen en peligro la democracia». Parece que en la OEA ya nadie sabe qué es la democracia. Me abstengo aquí de explorar las razones que explican esta significativa confusión.

Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos profesa el mismo escapismo político por no diferenciar en su jurisdicción sobre derechos humanos entre Estados con y sin independencia del poder judicial. En el caso de Allan R. Brewer Carías vs. Venezuela, argumenta cínicamente que el demandante, antes de poder «pretender acudir a la jurisdicción internacional para buscar la protección (de sus derechos), debía haber “agotado” los recursos

pacífico. Ejemplos en América Latina (Nohlen, 2005) como Chile (1988) y Uruguay (1980) así como en otras partes del mundo (Lindberg, 2009), deberían alentar a la oposición democrática de participar en contiendas electorales bajo condiciones ni libres ni honestas.

internos en Venezuela» (Brewer-Carías, 2014c: 2), protección que en el Estado sin Estado de derecho nunca podría obtener²⁴.

Mientras tanto, hay voces de esperanza. En este sentido, es bien llamativo lo que relató Jorge Castañeda últimamente en *El País* («Democracia y expresidentes», 1 de junio de 2014) de una tertulia de los ex presidentes Felipe González, Ricardo Lagos, Julio María Sanguinetti y Fernando Henrique Cardoso al cumplirse diez años de vida de la Fundación Fernando Henrique Cardoso sobre «el curso de la democracia y del autoritarismo en América Latina». Aunque se trató de una alineación plural de demócratas, ciertamente, no todos ubicados en el mismo sitio del espectro político, se produjo significativa coincidencia de opinión a propósito de la defensa de la democracia y los derechos humanos. Las principales coincidencias eran tres:

Primero, que la legitimidad de origen debe compaginarse con la legitimidad de gestión²⁵. Felipe González subrayó, y lo cito según Castañeda: «No se pueden justificar conductas de Gobierno antidemocráticas —represión, sus-

²⁴ Hector Faúndez, abogado, presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Internacional Público (en *El Nacional*, 29 de agosto de 2014), conecta la sentencia con aspiraciones de uno de los jueces, Diego García Sagán, a la Secretaría General de la OEA y al mismo tiempo continuar siendo juez del tribunal llamado a juzgar los mismos Estados que deberán votar su candidatura, y concluye: «Coincidiendo con las presidencias de García Sayán y Sierra Porto, la jurisprudencia de la Corte ha experimentado un giro de 180 grados, reduciendo los estándares en materia de libertad de expresión, debido proceso, garantías para los defensores de derechos humanos, criterios para combatir la impunidad por graves violaciones de derechos humanos, supervisión de cumplimiento de sentencias y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Mientras las víctimas se preguntan por qué este retroceso, los gobiernos de los Estados que han sido favorecidos por esa nueva jurisprudencia pueden sentirse complacidos». Conviene llamar la atención al caso del líder de la oposición venezolana, Leopoldo López, condenado a 13 años de prisión. Después de la huida de Venezuela de uno de los dos fiscales y de su denuncia de cómo el gobierno de Nicolás Maduro manipuló el proceso con pruebas falsas, presionando por la ley del miedo al fiscal y su familia para que se juzgara conforme a lo que el régimen dictaba, se pone de relieve el peligro que puede correr la comunidad internacional de hacerse cómplice del régimen dictatorial.

²⁵ Con esta consideración, Felipe González abre caminos hacia reflexiones sobre el principio de legitimidad y su relación con el principio de legalidad. Para ser breve, «la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio» (Bobbio, 1985: 30). Ambos principios se refuerzan mutuamente hasta confluir como en la consideración de Felipe González, pues el gobierno, al someterse a la ley en virtud del principio de la legalidad, permite ser considerado detentador del poder legítimo. Todavía más: «la legalidad no es solamente el criterio para distinguir el buen gobierno del mal

pensión de libertades, censura— por el simple hecho de haber ganado una elección, aun suponiendo —que no siempre es el caso— que dicha elección haya sido limpia, y menos si no fue equitativa».

Segundo, la deriva autoritaria creciente en la región, lo que subrayó Fernando Henrique Cardoso, y cito a Castañeda de nuevo: «Se justifican las sucesiones dinásticas, las reelecciones permanentes, o comicios cada vez menos transparentes, debido a la utilización del aparato de Estado, de los medios y del dinero del erario para que gane el saliente, o su esposa, o su hijo, o su hermano, o quien fuera. Al generalizarse la reelección, o las transferencias dinásticas, se consagra una tendencia trágica (en América Latina)».

Tercero, que los demócratas en América Latina no han elevado su voz ante la deriva autoritaria o represiva, en particular en Venezuela.

De esta justa crítica se desprende que el realismo político de los demócratas crece en la medida que se alejan de la práctica política.

VIII. RETOS PARA LAS CIENCIAS SOCIALES

La presencia de dos modelos de democracia, el democrático y el autoritario, constituye un enorme reto para las ciencias sociales. No es que las realidades discrepen de los enunciados constitucionales, fenómeno nada nuevo en la región. La norma misma sufre discrepancias internas (Carbonell *et al.*, 2009; Salazar Ugarte, 2013). Como consecuencia, todos los fenómenos institucionales que parecen tener un sentido unitario sufren significados distintos según los tipos de régimen, democrático o no. Por ejemplo, en las democracias participativas, las Constituciones ya no se perciben y operan como límites del poder, sino más bien se les entiende y utiliza como instrumentos de poder, lo que hace más que cuestionable hablar de un nuevo constitucionalismo en América Latina, cuando las innovaciones constitucionales, a las que se refiere el concepto, van en su práctica en contra de la esencia misma de una Constitución. «El constitucionalismo afirma que la democracia no es solo la vigencia de la regla de mayoría sino el sometimiento de la regla de mayoría a la regla de reglas: la constitución» (López, 2014). El nuevo constitucionalismo, sin embargo, equivale a la negación del constitucionalismo. Asimismo, las elecciones no abren el acceso al poder, sino que lo cierran. La gobernabilidad no se alcanza mediante compromisos entre la mayoría y la minoría, entendida como gobernabilidad democrática, sino que es algo impuesto por la mayoría autori-

gobierno, sino también el criterio para distinguir el gobierno legítimo del ilegítimo» (ibíd.: 33).

taria, ejercida por el líder político. La justicia no es un producto de equilibrio de intereses y de la aplicación de la ley, sino un arma en contra de la minoría u oposición. En principio, lo que se observa es una perversión de los conceptos a través de las prácticas políticas.

Este es un reto pendiente de afrontar, sobre todo la ciencia política comparativa que se muestra poco preparada para ello. Este comienza a nivel de descripción, cuando se realizan en función de síntesis latinoamericana comparaciones transversales, por ejemplo en relación a los sistemas de partidos como resultado de unas elecciones que son categorialmente distintas, en algunos casos competitivas, y, en otros, no (Garrido *et al.*, 2011; Alcántara, 2013). Todos los estudios de la calidad de la democracia en América Latina parten del supuesto de que se trate en todos los casos de democracias (Levine y Molina, 2011; Morlino, 2014). Aunque el resultado de la evaluación varía por país, ninguno sale de la única categoría. Sin embargo, antes de medir, es necesario conceptualizar. Y es la lógica clasificatoria la que gobierna la comparación²⁶.

En el campo de la demoscopia, el problema de la validez, es decir, de la consistencia del contenido de algo (un concepto), con lo que se mide (indicadores y datos), es —en general— ya un problema de primer orden (Falter,

²⁶ Juan J. Linz (2000: XL) subrayó también la importancia de las categorías dicotómicas en el análisis politológico comparativo, cuando pasó revista a las tendencias de juntar adjetivos a la democracia: «Hasta los años setenta del siglo pasado había muchas democracias con adjetivos como democracia “orgánica”, “popular”, “de base”, “tutelada”. Eran los propios regímenes no democráticos, sus ideólogos y protagonistas que usaban estos términos. Desde mediados de los años setenta y luego en los años ochenta se generó un consenso relativamente claro respecto a cuál régimen se podría llamar democrático y cuál no. En los años noventa, nuevamente se difundió confusión, sin embargo, ahora de parte de autores comprometidos con la democracia, a quienes hay que dirigir el reproche. Ellos ven la democracia siempre avanzando, no toman en cuenta las transiciones de regímenes autoritarios y posttotalitarios y ponen su esperanza en desarrollos democráticos que se desenvuelven en el nivel por debajo del Estado (sociedad civil). Para describir y clasificar estos regímenes no democráticos, se vincula el concepto de democracia con nuevos adjetivos: “democracia de apariencia”, “pseudo-democracia”, “semi-democracia”, “democracia no liberal”, “democracia electoral”, “democracia delegativa”, “democracia defectuosa” (Collier y Levitsky, 1997; Merkel, 1999; Collier y Addock, 1999). Para evitar confusiones, Linz propone juntar adjetivos con el concepto de autoritarismo: “autoritarismo electoral”, “autoritarismo pluripartidista” o “autoritarismo de centro con democracia subnacional”. [...] Aunque sí podemos apreciar algunos aspectos positivos de estos regímenes, deberíamos ser conscientes de que no se trata de democracias, incluso aplicando estándares mínimos. Está en juego la precisión conceptual».

2006). Esta relevancia es todavía mayor cuando precisamente el concepto de democracia no existe. Así, el Latinobarómetro, en su informe de 2013, constata que «la palabra democracia significa distintas cosas» (Latinobarómetro, 2013: 8). A pesar de esta advertencia, mide el apoyo de la democracia en Venezuela en el último decenio sumando las respuestas positivas de los demócratas y de los que apoyan al autoritarismo chavista. Demócratas y autoritarios confluyen en el apoyo a la democracia que para cada parte significa algo distinto. De allí concluir que «el chavismo ha desmantelado completamente a los autoritarios», es negar el problema y llevar las conclusiones a la confusión. En el mismo sentido, el Latinobarómetro compara entre los países de la región e identifica a Venezuela y Ecuador como «los países que más han aumentado el apoyo a la democracia en América Latina» (Latinobarómetro, 2013: 10). Este resultado hay que calificarlo como un disparate analítico: el autoritarismo presentado como mejor *performer* democrático²⁷. Analizar encuestas no consiste en repetir porcentajes, sino en tratar de comprender significados.

El flamante *Electoral Integrity Project* de Pippa Norris (Norris, 2013; 2014) y coautores (Norris *et al.*, 2014) incurre en problemas similares (Nohlen, 2015c). En su primer informe de 2013 los expertos nacionales miden la calidad democrática de las elecciones, e incluyen a Cuba en su *ranking* de naciones según el rendimiento que muestran, pese a que allí no hay elecciones libres. Por cierto, parece incuestionable que el partido único comunista gana seguro por altísima mayoría. Pero esto no justifica adjudicar al país caribeño, en cuanto a la certeza de los resultados, un valor que iguala al respectivo desempeño de Alemania, Islandia, Israel, y supera el de Estados Unidos, Austria e Italia, entre otros. En su desempeño electoral general, Cuba resulta ubicado en el medio del *ranking* en el grupo de países con moderada integridad electoral. Comparando esta evaluación con otros países de América Latina, Cuba aparece como un modelo exitoso para la democracia «electoral» en América Latina. Obviamente, en el quehacer comparativo, la medición no puede susti-

²⁷ En el mismo sentido, Jorge Lazarte Rojas (2011) criticó al Latinobarómetro, pues no le parece «acertado» seguir sumando datos distintos como si fueran lo mismo. Le parece una ingenuidad, pues es poco probable que los que adhieren a un modelo de «democracia popular», responden a que no apoyan a la democracia, aunque lo que tienen en mente sea incompatible en dimensiones sustanciales con una cierta idea de la democracia presente en los pactos internacionales. Lazarte sentencia finalmente: «Parecería que el Latinobarómetro se hubiera contaminado con la concepción “populista” de que cuanto más se vota hay más democracia, sin importar mucho si hay independencia del poder judicial, si se garantiza el ejercicio de los derechos, y si se producen atropellos permanentes del Estado de derecho».

tuir la lógica de la comparación que impone respetar las categorías básicas de democracia y dictadura.

IX. EL ALCANCE POLITOLÓGICO DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

Para terminar este artículo sobre el principio mayoritario y los regímenes presidenciales en América Latina quiere llamar la atención de las ciencias sociales sobre la importancia de cuidar los conceptos, su significado y su función en el proceso de conocimiento. Es a través de la reflexión conceptual que el análisis trasciende la descripción de la realidad (*Kenntnis*) y lleva a la comprensión (*Erkenntnis*) de los fenómenos.

La comprensión, por su parte, se manifiesta en saber hacer distinciones. En el campo comparativo respecto al gobierno, disponemos de las categorías básicas de clasificación de democracia y dictadura que esperan ser tomadas estrictamente en cuenta. Como criterio de distinción propongo el principio mayoritario que cuenta con un alto grado de abstracción. Puntualizar las cosas en este principio, encontrar en su forma de aplicación la diferencia que hace la diferencia, por cierto simplifica la complejidad, reduce la variedad de las realidades y, además, permite una clara delimitación entre democracias y dictaduras, dependiendo de su aplicación con o sin límites. En su relación con los regímenes presidenciales, el principio mayoritario es el criterio categorial para tratar el tema del desarrollo democrático en América Latina.

Bibliografía

- Asociación Boliviana de Ciencia Política (2014). *Pluralismo, inclusión, autodeterminación. Para vivir bien en democracia con autonomías*. La Paz: Gama Azul Impresores y Editores.
- Alcántara, M. (2013). Elecciones en América Latina. Un análisis comparativo. En M. Alcántara y M. L. Tagina (eds.). *Elecciones y política en América Latina 2009-2011* (pp. 9-70). México: Instituto Federal Electoral Miguel Ángel Porrúa.
- Arias, C. y Ramacciotti, B. (eds.) (2005). *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. Washington D.C.: OEA et al.
- Bagehot, W. (1961) (1867). *The English Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Blondel, J. (2006). Evaluando el poder efectivo de los Congresos. *Política. Revista de Ciencia Política*, 47, 9-26.
- Bobbio, N. (1984). Die Mehrheitsregel: Grenzen und Aporien (La regla de la mayoría: límites y aporías). En B. Guggenberger y C. Offe (comps.). *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel* [En las fronteras de la democracia mayoritaria. Política y sociología de la regla de la mayoría] (pp. 108-131). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- (1985). El poder y el derecho. En N. Bobbio y M. Bovero. *Origen y fundamentos del poder político*. México: Grijalbo.
- Bolívar, S. (1992) (1819). The Angostura Address. En A. Lijphart (comp.). *Parliamentary versus Presidential Government* (pp. 97-100). Oxford: Oxford University Press.
- Bonavides, P. (2006). Constitucionalismo social y democracia participativa. En D. Valadés y M. Carbonell (comp.). *El Estado constitucional contemporáneo* (tomo 1, pp. 17-30). México: UNAM.
- Brewer-Carías, A. R. (2009). La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009). En J. Reynoso Núñez y H. Sánchez de la Barquera (comps.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 477-517). México: UNAM.
- (2013). *Asamblea Constituyente y proceso constituyente 1999*. Caracas: Fundación de Derecho Público: Editorial Jurídica Venezolana.
- (2014a). *El golpe a la democracia dado por la sala constitucional*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- (2014b). *Authoritarian Government v. the Rule of Law*. Caracas: Fundación de Derecho Público/Editorial Jurídica Venezolana.
- (comp.) (2014c). *Dictámenes, estudios jurídicos y amicus curae. Caso Allan R. Brewer-Carías vs. Venezuela*. Nueva York: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Carbonell, M., Carpizo, J. y Zovatto, D. (comps.) (2009). *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: UNAM.
- Carpizo, J. (1999). ¿Sistema presidencial o parlamentario? *Cuestiones constitucionales*, 1, 49-84.
- (2000). *Nuevos estudios constitucionales*. México: Editorial Porrúa/UNAM.
- (2007). *Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina*. México: UNAM.
- Carter Center (2014). *Elections Obligations and Standards. A Carter Center Assessment Manual*. Atlanta: The Carter Center.
- Castañeda, J. (2014). Democracia y expresidentes. *El País*, 1 de junio.
- Collier, D. y Addock, R. (1999). Democracies and Dichotomies. *Annual Review of Political Science*, 2, 537-565. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.537>.
- Collier, D. y Levitsky, St. (1997). Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 30, 477-493. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1353/wp.1997.0009>.
- Combella, R. (2010). La Venezuela de la V República: la reforma política y sus implicancias institucionales. En: M. Tanaka y F. Jácome (comps.). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 149-172). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Crespo Martínez, I. (2009). El ballotage en América Latina. En J. Reynoso Núñez y H. Sánchez de la Barquera (comps.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 157-172). México: UNAM.
- Crespo Martínez, I. y Garrido Rubia, A. (2008). *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. México: Jurado Nacional de Elecciones, Miguel Ángel Porrúa.

- Crespo Martínez, I. y Martínez Rodríguez, A. (comps.) (2005). *Política y gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven-Londres: Yale University Press.
- De Riz, L. (2008). Uruguay: la política del compromiso. En Fundación Pablo Iglesias (ed.). *Cultura política y alternancia en América Latina* (pp. 103-121). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ellis, A., Orozco Henríquez, J. J. y Zovatto, D. (eds.) (2009). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM et al.
- Falter, J. W. (2006). Behavioralism. En D. Nohlen et al. *Diccionario de Ciencia Política* (pp. 88-94). México: Editorial Porrúa.
- Fraenkel, E. (1964). *Deutschland und die westlichen Demokratie* [Alemania y las democracias occidentales]. Stuttgart: Kohlhammer.
- Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid: Editorial Síntesis.
- García Belaunde, D. (2014). Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas. En Castañeda Otsu, S. Y. (coord.). *Constitucionalismo y democracia en América Latina: Controles y riesgos* (pp. 15-35). Lima: Adrus.
- Garrido, A., Martínez, M. A. y Parra, F. (2011). *Accountability, democracia y reforma política en México*. México: Siglo XXI.
- Gierke, O. (1913). Über die Geschichte des Majoritätsprinzips [Sobre la historia del principio mayoritario]. En P. Vinogradoff (ed.). *Essays on Legal History* (pp. 312-335). Londres: Oxford University Press.
- Guggenberger, B. y Offe, C. (eds.) (1984). *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel* [En las fronteras de la democracia mayoritaria. Política y sociología de la regla de la mayoría]. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinberg, J. G. (1932). Theories of majority rule. *American Political Science Review*, 26, 452-469. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1946465>
- Hermet, G. (1989). *El pueblo contra la democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Heun, W. (1983). *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Grundlagen, Struktur, Begrenzungen* [El principio mayoritario en la democracia. Fundamentos, estructura, límites]. Berlín: Duncker und Humblot.
- Lanzaro, J. (comp.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clasco.
- (2005). Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno. En I. Crespo Martínez y A. Martínez Rodríguez, A. (eds.). *Política y gobierno en América Latina* (pp. 54-86). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2008). Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática. En D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez (comps.). *Reforma política y electoral en América Latina* (pp. 905-952). México: UNAM.
- Laporta, F. J. (2014). *La distorsión del «derecho a decidir»*. *El País*, 26 de mayo.
- Latinobarómetro (2013). *Informe 2013* (primera presentación). Santiago: Corporación Latinobarómetro.

- Lazarte Rojas, J. (2009). ¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia. En J. Reynoso Núñez y H. Sánchez de la Barquera y Arroyo (coords.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 905-952). México: UNAM.
- (2011). La democracia en el punto ciego de Latinobarómetro. *La Época*, La Paz, 19 de julio.
- Leclercq, C. 1971. *Le principe de la majorité*. París: Armand Colin.
- Levine, D. H. y Molina, J. E. (eds.) (2011). *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder-Londres: Lynne Rienner.
- Lijphart, A. (1994a). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- (1994b). Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. En J. J. Linz y A. Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 91-105). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- (ed.) (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- (2012). *Patterns of Democracy*. Segunda edición, New Haven-Londres: Yale University Press.
- Lindberg, St. I. (ed.) (2009). *Democratization by Elections*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? En J. J. Linz y A. Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 1-87). Baltimore-Londres: Johns Hopkins University Press.
- (2000). *Totalitäre und autoritäre Regime* [Regímenes totalitarios y autoritarios]. Berlín: Akademie-Verlag.
- Lissidini, A. (1998). Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan democráticos ni tan autoritarios. *Cuadernos del CLAEH*, 81-82, 195-219.
- López, S. (2014). Gracias a la regla de las reglas. *La República* (Perú), 3 de abril.
- Martínez, R. (ed.) (2004). *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Mayorga, F. (2010). Bolivia: el azaroso de la reforma política. En M. Tanaka y F. Jácome (eds.). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 15-45). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Merkel, W. (1999). *Systemtransformation* [Transformación de sistemas], (segunda edición 2006). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Nohlen, D. (1973). *Chile. Das sozialistische Experiment* [Chile. El experimento socialista]. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- (1981). *Sistemas electorales del Mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1993). Sistemas electorales y gobernabilidad. En D. Nohlen (ed.). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (pp. 391-424). San José: IIDH.

- (ed.) (1993). *Enciclopedia electoral de América Latina y del Caribe*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *et al.*
- (2003). *El contexto hace la diferencia*. México: UNAM.
- (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Tercera edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- (ed.) (2005). *Elections in the Americas*. 2 tomos. Oxford: Oxford University Press.
- (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. Edición e introducción de R. Ortiz Ortiz. México: Porrúa y UNAM.
- (2010). France. En: D. Nohlen y Ph. Stöver (eds.). *Elections in Europe* (pp. 639-721). Baden-Baden: Nomos.
- (2013a). Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos. *Revista Española de Ciencia Política*, 31, 9-39.
- (2013b). *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*. Puebla y Bogotá: ICGDE y Universidad del Rosario.
- (2014). *Wahlrecht und Parteiensystem* [Sistema electoral y sistema de partidos]. Séptima edición actualizada. Opladen-Toronto: Barbara Budrich.
- (2015a). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- (2015b). Principio mayoritario y principio proporcional. En D. Nohlen. *Ciencia política y justicia electoral* (pp. 25-35). México: UNAM.
- (2015c). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10, 65-82. Disponible en: http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=302&Itemid=100916.
- Nohlen, D. *et al.* (2006). *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*. 2 tomos. México: Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz.
- Nohlen, D. y Fernández, M. (eds.) (1991). *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- (1998). *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. y Stöver, Ph. (eds.) (2010). *Elections in Europe. A Data Handbook*. Baden-Baden: Nomos.
- Norris, P. (2013). The New Research Agenda Studying Electoral Integrity. *Electoral Studies*, 32 (4), 563-575. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>.
- (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Norris, P., Frank, R. W. y Martínez I Coma, F. (2014). *The Year in Elections, 2013. The World's Flawed und Failed Contests*. Sydney *et al.* Disponible en: <http://www.electoralintegrityproject.com>.
- Orozco Henríquez, J. J. (2012). Consideraciones sobre la parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina. En P. Häberle y García Belaunde (eds.). *El control del*

- poder. Libro homenaje a Diego Valadés* (pp. 555-602). Lima: Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Pachano, S. (2010). Gobernabilidad democrática y reformas institucionales políticas en Ecuador. En: M. Tanaka y F. Jácome (eds.). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región* (pp. 79-111). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Paramio, L. (2008). Alternancia política y ruptura institucional. En Fundación Pablo Iglesias. *Cultura política y alternancia en América Latina* (pp. 27-35). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Pasquino, P. (2010). *Le principe de la majorité: nature et limite*. La Vie des idées. 14 de diciembre. Paris.
- Petkoff, T. (2008). Venezuela: ¿dónde estamos parados? En Fundación Pablo Iglesias. *Cultura política y alternancia en América Latina* (pp. 201-235). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Rama, G. W. (1987). *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Montevideo: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rangel, C. (1982). La inestable Latinoamérica. En O. Paz et al. *Frustraciones de un destino: la democracia en América Latina* (pp. 37-47). San José: Libro Libre.
- Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- Salazar Ugarte, P. (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (2013). *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*. México: Ediciones Fontanara.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scharpf, F. W. (1975). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung* [Teoría de la democracia entre utopía y adaptación]. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Scheuner, U. (1973). *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie* [El principio mayoritario en la democracia]. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schumpeter, J. A. (1983) (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Editorial Orbis.
- Sen, A. (2010). *Die Idee der Gerechtigkeit* [La idea de la justicia], Múnich: C. H. Beck.
- Serrafero, M. D. (1997). *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Soriano de García-Pelayo, G. (1997). El personalismo político hispanoamericano del siglo XIX. *Politeia*, 20, 11-27.
- Staveley, E. S. (1972). *Greek and Roman Voting and Elections*. Londres: Thames and Hudson.
- Sternberger, D. 1992. *Dominación y acuerdo*. Barcelona: Gedisa.
- Suárez, W. C. (1982). El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, 29 (Nueva Época), 109-144.
- Tocqueville, A. de (1990) (1835). *La democracia en América*. 2 vols. Madrid: Aguilar.
- Torres, L. F. (2009). *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador*. Quito: Cevallos.

- Tuesta Soldevilla, F. (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. Fondo Editorial.
- Valadés, D. (2003). *El gobierno de gabinete*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y UNAM.
- (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: UNAM y El Colegio Nacional.
- Weber, M. (1991). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza.
- Zilla, C. (2007). Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen. En J. R. López Rubí Calderón (ed.). *Política y ciencia política en Dieter Nohlen* (pp. 59-74). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Zovatto, D. (2007). Las instituciones de democracia directa. En D. Nohlen *et al.* (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Segunda edición (pp. 134-161). México: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (coords.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina*. México: UNAM, IDEA Internacional.

LA REGULACIÓN Y LA PRÁCTICA DEL REFERÉNDUM EN SUIZA: UN ANÁLISIS DESDE LAS CRÍTICAS A LA INSTITUCIÓN DEL REFERÉNDUM

The Regulation and Practice of the Referendum in Switzerland: An Analysis of Criticisms of the Institution

EVA SÁENZ ROYO
Universidad de Zaragoza

Revista de Estudios Políticos
ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 71-104
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.03>

Cómo citar/Citation

Sáenz Royo, E. (2016). La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. *Revista de Estudios Políticos*, 171, 71-104.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.03>

Resumen

Ha sido habitual en la doctrina subrayar las disfuncionalidades que la práctica del referéndum conlleva en los sistemas democráticos. Stephen Tierney ha sintetizado en tres estas disfuncionalidades denunciadas. En primer lugar, el control del proceso ejercido por unas élites y con ello la posible manipulación de su resultado (*the elite control syndrome*). En segundo lugar, que hay una tendencia en los procesos de referéndum a agregar prejuicios, en lugar de formar opiniones a través de la deliberación (*the deliberation deficit*). Y, en tercer lugar, se señala que los referéndums consolidan mayorías, sin tener en cuenta las minorías ni los intereses individuales (*the majoritarian danger*). El objeto de este artículo es analizar la regulación y la práctica del referéndum en el país con mayor experiencia en este campo y, con ello, tratar de discernir hasta qué punto las críticas a la institución del referéndum se corresponden o no con la realidad en Suiza.

Palabras clave

Referéndum; iniciativa popular; Suiza; democracia directa.

Abstract

It has been common in the literature to emphasize the dysfunctions that the practice of the referendum can lead to in democratic systems. Stephen Tierney has synthesized three alleged dysfunctions. First, the referendum can imply the control of the process being exercised by a few elites and the possible manipulation of the result (*the elite control syndrome*). Second, the referendum can tend to aggregate prejudices, rather than forming opinions through processes of deliberation (*the deliberation deficit*). Third, the referendum consolidates majorities, without taking into account either minority or individual interests (*the majoritarian danger*). The aim of this article is to analyze the regulation and the practice of the referendum in Switzerland, the country with most experience of this field, to try to discern up to what point the critiques of the institution of the referendum correspond to the reality of the Swiss experience.

Key words

Referendum; popular initiative; Switzerland; direct democracy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL REFERÉNDUM Y LA INICIATIVA POPULAR DE ÁMBITO FEDERAL EN SUIZA. 1. La regulación constitucional del referéndum y de la iniciativa popular de ámbito federal. 2. La regulación legal del referéndum y de la iniciativa popular de ámbito federal. III. LA PRÁCTICA DEL REFERÉNDUM EN SUIZA. 1. La escasa participación en referéndums. 2. ¿Es el referéndum un instrumento de confrontación de legitimidades y de debilitamiento de los partidos políticos? 3. ¿Es el referéndum un instrumento para la manipulación de las élites? 4. El déficit deliberativo en el referéndum o el mito del ciudadano incompetente. 5. ¿Es el referéndum un instrumento de consolidación de mayorías? 6. Un breve apunte sobre los efectos económicos del referéndum en Suiza. IV. ALGUNAS CONCLUSIONES. FUENTES DOCUMENTALES. BIBLIOGRAFÍA.

«Los obstáculos de la democracia tienen poco que ver con la cultura o la religión, y sí mucho más con el deseo de aquellos en el poder de mantener sus posiciones a cualquier coste».
Kofi Annan, ex secretario general de las Naciones Unidas.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las principales características del régimen suizo es la regularidad con la que los ciudadanos son llamados a expresar su opinión sobre leyes o modificaciones constitucionales a través de referéndum. Es el país con el mayor número de referéndums realizados en el ámbito nacional¹. Ello hace del modelo democrático suizo un modelo con rasgos específicos respecto a los modelos clásicos de democracia representativa. Y esto hace de Suiza un caso especialmente interesante para analizar la teoría y la práctica del referéndum y tratar de discernir los principales problemas que acarrea el uso de este instrumento, así como las soluciones arbitradas.

Al margen de la tradición suiza de la *Landsgemeinde*², los instrumentos de democracia directa aparecen en Suiza no como una alternativa a la demo-

¹ De los 2.703 referéndums celebrados en todo el mundo en el ámbito nacional a octubre de 2015, 612 se han celebrado solo en Suiza.

² Institución que como residuo histórico pervive en los cantones de Glaris y de Appenzell Rodas interiores y que consiste en que el poder legislativo no se ejerce a

cracia representativa, sino como complemento a la misma. Hay que subrayar que es el primer país europeo que garantiza constitucionalmente el sufragio universal masculino —excluido a los judíos hasta 1866— (Dardanelli, 2011: 150) y actualmente la mayoría de la legislación es aprobada por el parlamento sin interferencia de los votantes. Aproximadamente el 93 por ciento de las leyes formalmente sujetas a la opción del referéndum son aprobadas sin el mismo (Kriesi y Trechsel, 2008: 57; Serdült, 2010: 165). Se trata, pues, de un modelo de democracia representativa en la que se introducen instrumentos de democracia directa.

Los instrumentos de democracia directa en Suiza son básicamente dos: la iniciativa popular y el referéndum. Mientras que la iniciativa popular tiene como objetivo introducir en la agenda de las instituciones nuevas cuestiones —concretamente, reformas constitucionales—, el referéndum se utiliza para que los ciudadanos suizos opinen o bien sobre las iniciativas populares o sobre decisiones tomadas desde el Parlamento. A pesar de la distinción, se trata de dos instrumentos que están muy ligados, ya que la iniciativa popular en Suiza está concebida para iniciar un proceso de reforma constitucional y como tal —en la mayoría de los casos— será sometida a referéndum. De esta manera, en la práctica, se convierte en una propuesta de una fracción del cuerpo electoral para someter una cuestión —en concreto, una reforma constitucional— a referéndum. Y es precisamente en esta virtualidad de impulso ciudadano de referéndum donde analizaremos también la iniciativa popular en Suiza.

II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL REFERÉNDUM Y LA INICIATIVA POPULAR DE ÁMBITO FEDERAL EN SUIZA³

La historia constitucional suiza se caracteriza por una progresiva profundización y ampliación de los instrumentos de democracia directa y, en concreto, de las posibilidades de referéndum (Dardanelli, 2011: 151-153). El referéndum tal y como lo concebimos hoy fue una importación de la Revolución francesa. De esta influencia es el primer referéndum de ámbito federal que tuvo lugar en 1802 para la aprobación de la segunda constitución de la República Helvética. La previsión de referéndums para aprobar y reformar constituciones en los cantones convirtió en algo natural que se previera desde

través de representantes, sino que es el pueblo en su conjunto el que se reúne en asamblea y vota a mano alzada.

³ No será objeto de análisis la regulación y la práctica del referéndum en los diferentes cantones.

la creación del Estado federal suizo en 1848 el referéndum obligatorio para las modificaciones de la Constitución federal. También desde sus orígenes se reconoció la iniciativa popular para la reforma completa de esta Constitución. Ambas instituciones se verían, con el paso del tiempo, ampliadas.

Tras la revisión total de la Constitución en 1874 se incorporó el referéndum facultativo en materia legislativa. Y en 1891 se introdujo la iniciativa popular para la reforma parcial de la Constitución. Ambos instrumentos fueron el producto de los movimientos democráticos que deseaban ir más allá del «parlamentarismo liberal», que se consideraba dominado por unas élites. Estos movimientos democráticos triunfaron primero en el ámbito cantonal, especialmente en Zúrich y Berna, y presionaron para su adopción en el ámbito federal, contando con el apoyo de las minorías franco-parlantes y conservadoras católicas. Consecuencia del creciente impacto en el sistema político suizo de la integración y cooperación internacional, en 1921 se introdujo el referéndum facultativo en relación con los Tratados internacionales de una duración indeterminada, cuya aplicación fue ampliada a otros tratados internacionales en 1977. Por último, como reacción al uso excesivo de la legislación de urgencia durante los años treinta y cuarenta, en 1949 se introdujo un referéndum obligatorio y facultativo relativo a las decisiones federales de ámbito general urgentes.

Esta regulación constitucional no ha sido modificada, aunque con la nueva Constitución de 1999, la actual regulación es mucho más clara. Una pequeña reforma en el año 2003 amplió el referéndum facultativo en tratados internacionales. También en el año 2003 se introdujo la llamada «iniciativa general» para casos en que la iniciativa popular no afectara a la Constitución, sino que correspondiera implementarla a través de una ley o un reglamento. No obstante, este instrumento no fue utilizado en la práctica y se abolió por referéndum celebrado el 27 de septiembre de 2009. A continuación analizaremos la regulación constitucional y legal tanto del referéndum como de la iniciativa popular de ámbito federal en Suiza.

1. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM Y DE LA INICIATIVA POPULAR DE ÁMBITO FEDERAL

La Constitución suiza de 1999 reconoce la posibilidad de que los ciudadanos impulsen una reforma constitucional que —en la mayoría de los supuestos— será sometida a referéndum. Por una parte, los ciudadanos pueden impulsar una reforma total de la Constitución suiza, que será sometida a referéndum del pueblo (art. 138). Por otra parte, los ciudadanos pueden proponer una reforma parcial de la Constitución, que será sometida a referéndum del pueblo en caso de que la Asamblea Federal la rechace o en todo caso si constituye un proyecto articulado. En este último caso el referéndum

se dirigirá al pueblo y a los cantones. En caso de que se presente una iniciativa en términos generales y se acepte por la Asamblea Federal, la reforma constitucional sometida a referéndum del pueblo y los cantones será la propuesta por la Asamblea (art. 139). En definitiva, se trata de reconocer una capacidad de impulso a una fracción del cuerpo electoral para someter a referéndum una reforma constitucional planteada desde la sociedad civil. Una capacidad de impulso que tiene sus dificultades y limitaciones.

Para presentar una iniciativa popular inicialmente solo se exigían 50.000 firmas y no había plazo para su recogida. En 1977 se introdujo el plazo de 18 meses junto con el incremento a 100.000 firmas. El alto número de firmas exigidas no es fácil de conseguir en los 18 meses del plazo interpuesto. De hecho, tres de cada cuatro iniciativas que se emprenden no las logran. Además, la movilización de estas firmas exigirá recursos económicos. Por otra parte, también las élites políticas tienen mecanismos para dificultarla, invalidándola por motivos formales (aunque veremos que es poco frente), dilatando la decisión sobre la misma o presentando un contraproyecto, lo que provocará la división del voto de los que quieren una reforma constitucional y facilitando la victoria a quienes desean que las cosas continúen como estaban. Las contrapropuestas parlamentarias suelen ser menos radicales que las iniciativas populares, pero tienden a incorporar algunas de las demandas de los promotores y tener mayores probabilidades de ser aprobadas.

La Constitución define tres criterios para la admisibilidad de la iniciativa popular. Primero, la unidad de forma. Este criterio requiere que la iniciativa sea formulada como un concreto proyecto legislativo o como una proposición general. Si la propuesta contiene una mezcla de ambas, la iniciativa violará este principio. Segundo, la iniciativa debe tener unidad de materia. Este criterio requiere que cada iniciativa se dirija solo a esas cuestiones que están claramente interrelacionadas (art. 75 Ley federal de derechos políticos). En caso contrario, confundiría a los votantes del referéndum e impediría una clara expresión de su voluntad. Por tanto, se trata de una limitación estrechamente ligada al referéndum y que pretende garantizar que los ciudadanos expresen su opinión sin ambigüedades. Tercero, la iniciativa debe ser acorde con «las reglas imperativas del derecho internacional», el así denominado *ius cogens*. Si la iniciativa entra en conflicto con el *ius cogens* internacional, la Asamblea Federal puede declarar una iniciativa popular inválida y rechazar el referéndum sobre dicha iniciativa. No obstante, esta restricción material solo se refiere a «las reglas imperativas del derecho internacional», y no al derecho internacional en general. Esto significa que si una iniciativa es contraria a un tratado internacional o normas internacionales que no sean *ius cogens*, el parlamento no tiene autoridad para declarar esta propuesta inválida y está obligado a presentar la iniciativa a referéndum. En el caso de que el referéndum fuera aprobado y el

contenido del mismo claramente contrario a obligaciones internacionales, se trataría de un implícito mandato al gobierno federal para denunciar el tratado internacional correspondiente.

Hay que subrayar que la Constitución suiza no introduce otras limitaciones materiales a la iniciativa popular de reforma constitucional y, por tanto, al referéndum a que dé lugar esta. Además, las limitaciones establecidas constitucionalmente para la iniciativa popular resultan en la práctica muy poco efectivas. Hasta 2014 solo ha ocurrido en cuatro ocasiones. En 1955 se declaró inválida una iniciativa sobre «Reducción temporal del gasto militar» por inejecutabilidad temporal. Por violación de unidad de temas se declararon inválidas las iniciativas «Contra el alza de precios y la inflación» en 1977 y «Por menos gasto militar y más inversión en la política de paz» en 1995. Por violación de reglas obligatorias del derecho internacional se declaró inválida en 1996 la iniciativa «Por una política sensata de asilo» (Serdült, 2014: 73; Kaufmann *et al.*, 2007: 178).

Respecto al referéndum, la regulación constitucional en el ámbito federal se recoge en los artículos 140, 141 y 142. Se distingue entre el referéndum obligatorio y el referéndum facultativo.

La regulación del referéndum obligatorio (art. 140) recoge las materias que obligatoriamente deberán ser sometidas a consulta o bien del pueblo, o bien del pueblo y de los cantones. Señala el artículo 140 (traducción propia):

1. Se someterán a votación del pueblo y de los cantones:
 - a. Las revisiones de la Constitución.
 - b. La adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o a las comunidades supranacionales.
 - c. Las leyes federales declaradas urgentes, que estén desprovistas de base constitucional y que la duración de su validez sea superior al año; estas leyes deberán someterse a votación en el plazo de un año a contar desde su adopción por la Asamblea Federal.
2. Se someterán a la votación del pueblo:
 - a. Las iniciativas populares que tengan como objeto la revisión total de la Constitución.
 - b. Las iniciativas populares concebidas en términos generales que tengan como objeto la revisión parcial de la Constitución y que hayan sido rechazadas por la Asamblea Federal.
 - c. El principio de una revisión total de la Constitución, en caso de desacuerdo entre ambos Consejos.

Tal y como se comprueba, toda reforma constitucional exige que sea aprobada por referéndum tanto por el pueblo como por los cantones. En este

caso, la mayoría cantonal está calculada sobre los votos del conjunto de la población del cantón correspondiente. Hay que señalar que, según establece el artículo 142.4, los cantones de Alto Unterwald, Bajo Unterwald, Basilea-Ciudad, Basilea-Campiña, Appenzell Rodas Exteriores y de Appenzell Rodas Interiores cuentan cada uno por medio voto. Por tanto, aunque en total sean 26 cantones, la mayoría requerida se calculará sobre 23 y se conseguirá a partir de los 12 votos.

Por otra parte, tal y como se deduce del texto constitucional, una iniciativa de revisión total de la Constitución realizada por uno de los dos Consejos que componen la Asamblea Federal (Consejo Nacional y Consejo de Estados) solo se someterá a referéndum si hay discrepancia entre ellos. En ese caso, para el inicio de tal reforma bastaría la simple mayoría de los votantes.

El referéndum facultativo se trata de un referéndum cuya iniciativa la tienen los ciudadanos (50.000) o los cantones (ocho) y se trata básicamente de un referéndum legislativo, incluyendo también tratados internacionales. Señala el artículo 141 (traducción propia):

1. Si dentro del plazo de 100 días desde la publicación oficial, 50.000 ciudadanos y ciudadanas con derecho a voto u ocho cantones lo requieran, lo siguiente se someterán a votación del pueblo:
 - a. Las leyes federales.
 - b. Las leyes federales declaradas urgentes cuando la duración de su validez sobrepase el año.
 - c. Los decretos federales, en los casos en que la constitución o la ley lo prevean.
 - d. Los tratados internacionales que:
 1. Tengan una duración indeterminada y no sean denunciables.
 2. Prevean la adhesión a una organización internacional.
 3. Contengan previsiones legislativas importantes o cuya implementación requiera la promulgación de legislación federal.

El número de firmas requeridas inicialmente fueron 30.000 y debían presentarse dentro de los 90 días después de la publicación de la ley o decisión en un diario oficial. En 1977 se incrementó la exigencia a 50.000 firmas a raíz del reconocimiento del derecho de sufragio femenino en 1971 y en 1997 se extendió el plazo de presentación a los 100 días (Serdült, 2014: 72).

2. LA REGULACIÓN LEGAL DEL REFERÉNDUM Y DE LA INICIATIVA POPULAR DE ÁMBITO FEDERAL

La regulación constitucional es desarrollada por la Ley Federal sobre Derechos Políticos de 17 de diciembre de 1976. A diferencia de otros países don-

de se instituyen comisiones independientes para vigilar los procedimientos de referéndum, en Suiza es el propio gobierno, la Cancillería Federal, quien aconseja a los comités de iniciativa y referéndum, revisa las listas de firmas presentadas e iniciativas populares, organiza los referéndums federales y las elecciones al Consejo Nacional, y atiende las quejas sobre las elecciones y los referéndums. También es el encargado de informar a los votantes.

Así, por ejemplo, la solicitud de referéndum debe someterse a la Cancillería Federal antes de finalizar el plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial de la ley o decisión correspondiente. Dentro de ese plazo procederá a la recogida de firmas y su autenticación. Además, se establece que una vez se solicita el referéndum, la solicitud no puede ser retirada por los promotores. Cuando expira el plazo para la recogida de firmas, la Cancillería Federal comprueba si se ha conseguido el número de firmas válidas que establece la Constitución. Si se han conseguido menos de la mitad de las firmas requeridas, simplemente se publica que el plazo ha expirado. Si se consiguen la mitad o más de la mitad de las firmas, la Cancillería procederá a comprobar si la solicitud ha tenido o no éxito. También se establece que en el caso de que la solicitud de referéndum proceda de los cantones, es el parlamento cantonal el que tiene que decidir si hace o no la solicitud, salvo que la normativa del cantón prevea otra cosa (arts. 58 y ss.).

En el caso de la iniciativa popular para la reforma constitucional, primero deberá someterse para su examen a la Cancillería Federal, quien la publicará en el boletín oficial federal. Desde entonces se cuenta con un plazo de dieciocho meses para la recogida de las firmas. La iniciativa popular puede ser retirada por sus promotores, para lo cual se necesitará la firma de la mayoría absoluta de los mismos. Se prevé la posibilidad de condicionar la retirada de la iniciativa al éxito de una contrapropuesta legislativa del Parlamento. La Cancillería Federal debe someter a referéndum la iniciativa en el plazo de diez meses desde la votación sobre la misma en la Asamblea Federal (arts. 68 ss.).

Sorprendentemente no hay en Suiza una regulación exhaustiva sobre la campaña del referéndum. No obstante, la imparcialidad en la misma está asegurada a través de la interpretación que el Tribunal Supremo ha derivado de derechos fundamentales garantizados por la Constitución como la libertad de opinión e información (art. 16), la libertad de los medios de comunicación (art. 17), la libertad de reunión (art. 22) y la libertad de asociación (art. 23). Más concretamente el artículo 34.2 de la Constitución Federal establece que la garantía de derechos políticos protege la libre formación de opinión de los ciudadanos y la expresión legítima de su voluntad. Según el Tribunal Supremo (*Decision of the Federal Supreme Court* 121 I 252, 255 f), este derecho no impone estrictamente neutralidad de las autoridades políticas durante el debate del referéndum. A este respecto, el Tribunal Supremo durante las úl-

timas cinco décadas ha ido progresivamente reconociendo a las autoridades un mayor deber de involucrarse activamente en la campaña de referéndum (Serdült, 2010: 174). De hecho, el gobierno puede presentar su punto de vista y dar recomendaciones de voto. Además puede explicar su punto de vista en folletos de información oficial distribuidos a los ciudadanos junto con el material electoral. Tiene también derecho a defender su posición en un breve discurso televisado inmediatamente después de las noticias de la noche. Pero no podrá ir más allá ni gastar fondos públicos a favor de una de las opciones, salvo que el uso de esos fondos tenga base legal, haya sido autorizado por el parlamento o tenga una posición separada en los presupuestos y representantes de la autoridad pública sean miembros del comité impulsor, ya que de otro modo no hay control sobre lo que ocurre con el dinero (*Decision of the Federal Supreme Court* 114 Ia 427, 444; *Decision of the Federal Supreme Court* 114 Ia 427, 443; Serdült, 2010: 175). Por otra parte, también está obligado a resumir los argumentos tanto a favor como en contra de una propuesta y desde 1994 —aunque en práctica desde 1983— a incluir los argumentos del comité de referéndum o de iniciativa, aunque los argumentos gubernamentales suelen recibir un espacio mayor (Serdült, 2010: 171). En la mayoría de los cantones el folleto se envía por correo a todos los votantes registrados, junto con las papeletas y el certificado que le autoriza a votar tres o cuatro semanas antes de la votación. El gobierno puede intervenir en los argumentos del comité de iniciativa o referéndum solamente si el texto es difamatorio o demasiado largo (art. 11.2 Ley Federal sobre Derechos Políticos).

Tampoco se incluyen reglas sobre la financiación, duración o medios accesibles. En Suiza los partidos políticos no reciben financiación pública, son en su mayoría asociaciones sin ánimo de lucro sometidas al derecho privado y se financian a sí mismos a través de las cuotas de sus afiliados, contribuciones de los titulares o donaciones. En el caso de las campañas de referéndum no hay obligación de revelar la identidad de los donantes ni la cantidad de dinero gastada ni por parte de los partidos políticos ni por parte de los grupos de la sociedad civil. No hay ninguna regla de transparencia en el ámbito federal.

A diferencia de otros Estados, la ley suiza tampoco determina un periodo de tiempo oficial para la campaña de referéndum. Ni se prevén reglas específicas para el acceso a los medios por los partidos políticos y organizaciones sociales durante las campañas de referéndum. No obstante, la Ley Federal sobre Radio y Televisión, aprobada el 24 de marzo de 2006, tiene previsiones que son importantes al respecto. Obliga, por ejemplo, a que todas las cadenas de radio y televisión respeten los derechos fundamentales, contribuyan a la libre formación de opinión, ofrezcan información objetiva y variada. Además las opiniones personales han de ser reconocidas como tales (art. 4). Los anuncios políticos en radio y televisión están prohibidos (art. 10). De manera

que quedan prohibidos los anuncios de partidos políticos, candidatos o sobre cuestiones sometidas a referéndum. Los comités y los partidos políticos solo pueden gastar su dinero en posteres, correo postal y anuncios en periódicos. Además los programas de noticias y programas de actualidad política, así como los programas que están relacionados con el ejercicio de los derechos políticos en la Confederación, los cantones y las comunas no podrán ser patrocinados (art. 12.5). Para asegurar el cumplimiento de estos mandatos se nombra a un mediador independiente en cada una de las regiones lingüísticas y sus decisiones serán revisadas por una autoridad independiente establecida en el ámbito estatal (arts. 91, 82-85, 94). Según se reconoce por la generalidad de los actores políticos, esta regulación garantiza un debate justo en las campañas de referéndum (Serdült, 2010: 171).

Por último, hay que subrayar que los ciudadanos suizos que viven o se encuentran en el extranjero pueden también votar en referéndums y elecciones, y respaldar con firmas las iniciativas y referéndums (art. 3.1 de la Ley Federal, de 19 de diciembre de 1975, sobre los derechos políticos de los ciudadanos suizos que viven o se encuentran en el extranjero⁴).

III. LA PRÁCTICA DEL REFERÉNDUM EN SUIZA

Ha sido habitual en la doctrina subrayar las disfuncionalidades que la práctica del referéndum conlleva en los sistemas democráticos. Stephen Tierney (2012: 23) ha sintetizado en tres estas disfuncionalidades denunciadas. En primer lugar, el control del proceso ejercido por unas élites y con ello la posible manipulación de su resultado (*the elite control syndrome*). En segundo lugar, que hay una tendencia en los procesos de referéndum a agregar prejuicios, en lugar de formar opiniones a través de la deliberación (*the deliberation deficit*). Y que los referéndums consolidan mayorías, sin tener en cuenta las minorías ni los intereses individuales (*the majoritarian danger*). También se han señalado como críticas a la práctica del referéndum su falta de legitimidad en caso de escasa participación, que supone una confrontación de voluntades y legitimidades —la parlamentaria y la popular— y un debilitamiento de la democracia representativa o que el uso del referéndum tiene efectos económicos negativos.

⁴ En este mismo sentido la Ley Federal sobre Personas e Instituciones Suizas en el extranjero, de 26 de septiembre de 2014, que todavía no está en vigor cuando se escriben estas líneas.

En las líneas que siguen analizaré la experiencia práctica del referéndum en Suiza a partir de estas críticas vertidas en general a la institución del referéndum.

1. LA ESCASA PARTICIPACIÓN EN REFERÉNDUMS

Con carácter general la participación en referéndums en Suiza está por debajo del 50 por ciento. Después de la Segunda Guerra Mundial se percibe un progresivo descenso de la participación desde el 60 hasta el 40 por ciento de media en los años setenta. La media en los últimos años se sitúa alrededor del 45 por ciento con una tendencia ligeramente al alza (Serdült, 2014: 81). Solo determinados referéndums han tenido una alta participación, como los relativos a la mano de obra extranjera (75 por ciento de participación en 1970 y 70 por ciento en 1974), a la supresión del ejército (69 por ciento de participación en 1989) o la adhesión al Espacio Económico Europeo (78 por ciento de participación en 1992).

Tal y como señala la doctrina, el bajo nivel de participación parece ser el precio a pagar en un sistema con fuertes instrumentos de democracia directa. Si bien la importancia del tema que se trata sí es un incentivo para una mayor participación, el nivel de abstencionismo registrado no tiene causas claras. Quizás la demasiada frecuencia de los referéndums puede ser una de ellas (Lutz, 2007: 630-631). De ahí propuestas en las que para reducir esta frecuencia señalen la necesidad de aumentar considerablemente el número de firmas exigible⁵. No obstante, el incremento del número de consultas en los últimos años no ha hecho reducir la media de participación, lo que no permite afirmar con certeza que la frecuencia sea una causa del abstencionismo. Tampoco parece relacionarse con un bajo nivel de formación de la ciudadanía, ya que mientras el nivel de formación ha ido incrementándose desde la Segunda Guerra Mundial esto no se ha traducido en un impacto positivo sobre la participación. Estudios comparados apuntan a dos circunstancias propias de Suiza para explicar esta baja participación. Por una parte, la desaparición del voto obligatorio en la mayoría de los cantones después de la Segunda Guerra Mundial o en los años setenta. Por otra parte, se apunta que la tardía adopción en Suiza del voto femenino, en 1971, puede influir en la más baja participación de este colectivo en los referéndums (Serdült, 2014: 81).

⁵ Se señala que el umbral de firmas necesarias para las iniciativas populares no se ha tocado desde 1977, pero sí ha aumentado considerablemente el número de electores (de 3,8 millones en 1977 a 5,1 millones en 2013). En este sentido, Serdült (2014: 80).

También existen estudios empíricos que señalan que los canales de votación pueden incidir en la participación electoral. Durante más de un siglo el voto presencial en urna ha sido la forma más habitual en Suiza de votar en un referéndum. Sin embargo, actualmente el voto postal (introducido en el ámbito federal en 1994 y progresivamente simplificado) es la forma más habitual. De hecho, en las ciudades más del 90 por ciento de los votantes envían su voto por correo, comenzando tres o cuatro semanas antes del día de la votación (Serdült, 2014: 75). Algunos estudios han llegado a cuantificar el incremento en la participación que ha tenido el uso del correo postal en un 4,1 por ciento de media (Lüchinger *et al.*, 2007: 186). No obstante, el incremento del voto postal también puede tener un efecto adverso respecto a la recogida de firmas. Hans-Urs Wili, experto en derechos civiles en la Cancillería Federal, está convencido de que «la tendencia hacia un mayor uso del voto postal ha tenido un efecto adverso en la recogida de firmas fuera de los centros de votación» (Kaufmann *et al.*, 2007: 101). Curiosamente la sustitución del voto postal por el de internet no ha supuesto un incremento en la participación. Y este era precisamente el objetivo que se pretendía en Ginebra, Neuchâtel y Zúrich cuando introdujeron el voto por internet. Hasta el momento se ha observado una sustitución del voto postal por el de internet, pero no se ha detectado un incremento en la participación. No obstante, el voto por internet sí que está funcionando muy bien entre los suizos en el extranjero y es posible en todos los cantones suizos desde 2015 (Serdült, 2014: 75-76).

Tener una participación media por debajo del 50 por ciento es indudablemente una participación baja. Pero ¿la escasa participación ha supuesto poner en duda la legitimidad del referéndum en Suiza? Tal y como argumenta Kriesi, la baja participación no hace perder legitimidad democrática a la decisión siempre que esta baja participación no responda a una general desafección con el sistema democrático (Kriesi, 2005: 238). Pero, a tenor del grado de satisfacción mostrado por los ciudadanos suizos con su sistema, no parece que la baja participación se deba a una desafección con el sistema. Los ciudadanos suizos tienen un gran aprecio por su democracia. En un sondeo de 2001 el 90 por ciento de la población estaba muy o bastante orgulloso de su democracia y el 94 por ciento consideraba muy o bastante importante su democracia para el futuro del país (Kriesi y Trechsel, 2008: 66).

2. ¿ES EL REFERÉNDUM UN INSTRUMENTO DE CONFRONTACIÓN DE LEGITIMIDADES Y DE DEBILITAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Desde 1848 hasta 2015 ha habido 598 consultas en el ámbito federal suizo. En 219 casos se trataba de una revisión constitucional propuesta por las autoridades y en 177 casos de la aprobación de una ley o un tratado. En

materia constitucional, la respuesta ha sido positiva en 164 casos y negativa en 55. En materia legislativa y con relación a convenios, la respuesta ha sido positiva en 98 casos y negativa en 79. Un número de 202 iniciativas populares de reforma de la Constitución se han sometido a referéndum (24 fueron aprobadas y 178 rechazadas). Tomando en consideración el rechazo de las iniciativas populares y el apoyo a las contrapropuestas parlamentarias y el resultado de los referéndums obligatorios y facultativos como expresión de apoyo a los gobiernos, podría deducirse que los ciudadanos suizos han dado un amplio respaldo por lo general a las autoridades a lo largo de toda la historia.

La explicación de este fenómeno puede venir de varias razones. Durante los primeros años de democracia directa, cuatro de cada cinco votaciones se perdieron por el gobierno y el parlamento. A mediados del siglo xx, sin embargo, el número de éxitos y de fracasos era prácticamente igual y a partir de entonces la tendencia es más positiva para las autoridades. Una explicación vendría dada por la evolución en la composición del gobierno suizo a partir de la introducción de referéndum facultativo en la reforma constitucional de 1874. Hasta 1891 el gobierno suizo estuvo formado exclusivamente por los miembros liberales del parlamento (los Radicales). Las decisiones parlamentarias tomadas exclusivamente por los Radicales empezaron a encontrar dificultades ya que sobre las mismas se solicitaba, por parte de las minorías —especialmente franco-parlantes y católicas conservadoras—, la celebración de referéndum. Esto forzó a que en 1891 se empezaran a incorporar representantes de otros grupos de la sociedad suiza, como católicos, agricultores y socialdemócratas. Por fin, en 1959 se introdujo la llamada «fórmula mágica» que exigía que la composición del gobierno debía corresponder a la fuerza relativa de los partidos en la Asamblea Federal, de manera que desde 1959 hasta 2003 el gobierno estuvo compuesto por dos representantes del PRD (Partido Radical Democrático), dos del PDC (Partido Demócrata Cristiano), dos del PS (Partido Socialista Suizo) y uno de la UDC (Unión Democrática del Centro) (Kaufmann *et al.*, 2007: 54-56). Además, la fórmula de la contrapropuesta parlamentaria a una iniciativa popular y la posibilidad introducida en 1988 de dar un doble SÍ a la iniciativa y a la contrapropuesta, han dado a este instrumento como una de las opciones más exitosas, que además permite a la élite política reaccionar ante demandas formuladas en iniciativas populares y tener un diálogo institucionalizado con los ciudadanos durante la legislatura.

Por tanto, todo ello permite deducir que la introducción del referéndum facultativo, lejos de constituir un elemento de tensión y confrontación entre la voluntad ciudadana y la voluntad parlamentaria, ha servido para acercar ambas voluntades. Como demuestra la historia suiza, las políticas se han acercado más a las preferencias de los votantes conforme se han ampliado los instrumentos de participación directa.

Pero además tampoco puede afirmarse con rotundidad que el referéndum sea un instrumento de participación política exclusivamente diseñado de abajo arriba (*botton-up direct democratic instruments*). Tanto la iniciativa popular como el referéndum facultativo exigen la recogida de un número de firmas. Por tanto, en principio, es un instrumento de participación política diseñado de abajo arriba. No obstante, la experiencia práctica demuestra que estos instrumentos no van en contra de los partidos políticos ni los partidos políticos están en contra de ellos (Morel, 1993: 225-244). En concreto, de la experiencia en los cantones suizos, Ladner y Brändle demostraron que frente a la tesis extendida de que la democracia directa debilitaba a los partidos políticos, la utilización del referéndum los convierte en estructuras más fuertes y profesionalizadas (Ladner y Brändle, 1999: 283-302). Además de que es un instrumento empleado por los partidos políticos y, fundamentalmente, por los partidos políticos de la oposición como arma contra el gobierno⁶. Como observa Serdült, desde 1990 puede observarse un declive de los referéndums obligatorios frente a un aumento de los referéndums facultativos. Esto indica la mayor confrontación política actual en Suiza. Durante los años noventa la gran coalición de los cuatro grandes partidos representados en el Ejecutivo comenzó a resquebrajarse y terminó rompiéndose después de las elecciones de 2003, cuando el Swiss People's Party se convirtió en el partido político más fuerte en el Consejo Nacional. De ahí que los referéndums facultativos hayan sido utilizados como arma política tanto por la izquierda como por la derecha para luchar contra la liberalización económica, la europeización o la globalización (Serdült, 2014: 79-80).

3. ¿ES EL REFERÉNDUM UN INSTRUMENTO PARA LA MANIPULACIÓN DE LAS ÉLITES?

Una de las principales críticas vertidas sobre el referéndum es el control del proceso ejercido por unas élites y con ello la posible manipulación de su resultado (*the elite control syndrome*). Y es cierto que a lo largo de la historia los gobernantes han convocado referéndums para legitimar sus decisiones po-

⁶ Desde 1874 hasta 1920, de los 44 referéndums celebrados, el 64 por ciento (28) fueron iniciados por partidos políticos en la oposición, que usaron este instrumento para consolidarse como partidos. Posteriormente, el grueso de los referéndums facultativos procede de fuerzas políticas enraizadas en la sociedad civil, aunque también el partido político en el gobierno necesita de vez en cuando utilizar este instrumento y demostrar que puede ganarlo. Véase Serdült y Welp (2012: 81-84, 87).

líticas o ganar popularidad. O también que potentes grupos de presión han terminado ejerciendo influencia sobre el resultado final de referéndums.

En primer lugar, se trata esta de una crítica relativa, ya que igualmente es aplicable a los instrumentos de democracia representativa. Tal y como señala Stephen Tierney, «no hay una evidencia que demuestre que un referéndum, por definición, es más abierto a la manipulación de las élites que unas elecciones» (Tierney, 2012: 128). Además, los legisladores electos y los gobiernos también se enfrentan a la presión de los medios de comunicación, *lobbies* y otros grupos de interés en lo toma diaria de sus decisiones y, por supuesto, también influyen en ellas.

No se trata, por tanto, de un problema de principio que afecte exclusivamente a la figura del referéndum, sino más bien un problema referido a la práctica del referéndum en las democracias actuales y cuya solución o reducción del riesgo depende en gran medida del ordenamiento jurídico.

En general, resulta difícil reconocer que en Suiza las élites políticas o económicas tengan gran capacidad de manipulación. En primer lugar y fundamentalmente, al reconocerse a los ciudadanos la capacidad de iniciar un referéndum, o bien a través de la iniciativa popular, o bien a través del referéndum facultativo, el control de lo que se discute deja de estar en unas pocas élites y se encuentra al alcance de todos los ciudadanos. Es cierto que una vez convocado el referéndum el gobierno es el encargado de velar por el proceso e informar a los votantes, pudiendo incluso recomendar el sentido del voto. Pero su intervención está muy pautada y no se le permite ir más allá ni gastar fondos públicos a favor de una de las opciones (*Decision of the Federal Supreme Court* 114 Ia 427, 444; *Decision of the Federal Supreme Court* 114 Ia 427, 443).

Por otra parte, la regulación de la radio y la televisión y la exigencia de neutralidad en sus programas, prohibiendo, por ejemplo, el patrocinio de noticias o programas políticos, o prohibiendo los anuncios en radio o televisión a favor de una de las opciones por parte tanto de los partidos como de las organizaciones sociales, reduce también los márgenes para la manipulación informativa. Los comités y los partidos políticos solo pueden gastar su dinero en posteres, correo postal y anuncios en periódicos.

Aún reducido, como está, el margen de la manipulación, uno de los debates en el referéndum suizo es si los resultados del referéndum pueden comprarse con dinero. El debate comenzó con una obra de Gruner y Hertig en 1983 (Serdült, 2014: 84), concluyendo que los resultados de los referéndums pueden comprarse. Como reacción, algunos autores apuntaron casos en los que el dinero no había sido capaz de influir en el resultado final, argumentando que también pueden influir en el resultado la organización profesional y la infraestructura. Así, por ejemplo, el rechazo a la entrada en la UE en 1993,

a pesar de que el mundo empresarial había gastado millones en la promoción (Kaufmann *et al.*, 2007: 85-86). Recientes estudios señalan que sí hay un ámbito de influencia del dinero, especialmente cuando la cuestión es compleja, los resultados se prevén ajustados y la información de los ciudadanos es baja (Bernhard, 2012; Kriesi, 2012).

Reducir al máximo los posibles márgenes de manipulación en una campaña de referéndum exigiría en Suiza una obligación de revelar la identidad de los donantes y la cantidad de dinero gastada tanto por parte de los partidos políticos como por los grupos de la sociedad civil. No parece, sin embargo, que a corto plazo sean medidas que se vayan a adoptar en el sistema político suizo. A este respecto, los partidos políticos de izquierda, el Council of Europe's specialist body (GRECO), OSCE observadores para las elecciones nacionales de 2011 y Transparencia Internacional repetidamente piden una mayor regulación a este respecto. En cambio la derecha está más preocupada por limitar la intervención gubernamental en las campañas del referéndum. Ese era el objetivo de la iniciativa popular «Soberanía del pueblo en lugar de Propaganda del Gobierno», sometida a referéndum el 1 de junio de 2008, y patrocinada por un movimiento ciudadano de derechas llamado «Ciudadanos para ciudadanos». Iniciativa que fue rechazada por los 23 cantones y el 75,2% de los votantes.

4. EL DÉFICIT DELIBERATIVO EN EL REFERÉNDUM O EL MITO DEL CIUDADANO INCOMPETENTE

Otra de las grandes críticas que suelen dirigirse al referéndum es que hay una tendencia a agregar prejuicios, en lugar de formar opiniones a través de la deliberación (*the deliberation deficit*) (Haskell, 2001: 11). No obstante, tampoco esta puede afirmarse que sea una crítica que afecte exclusivamente al referéndum. Igual que la crítica de la manipulación, esta también es una crítica aplicable a los procesos electorales (Goodin, 2008: 1) que pueden ser igual de complejos y exigir a los ciudadanos una opinión igualmente informada (Lutz, 2007: 630-631).

En el fondo esta crítica está directamente relacionada con la consideración de la incompetencia del ciudadano para tomar decisiones concretas. En los debates sobre la introducción del referéndum en las democracias esencialmente representativas con frecuencia se esgrime el argumento de que hay una categoría de ciudadanos (clase política) que está mejor preparada para decidir los asuntos públicos que otros (el ciudadano de a pie). Es el argumento de la incompetencia del ciudadano de a pie para tomar determinadas decisiones. También este argumento se utilizó en los siglos XIX y XX contra la extensión del sufragio masculino y los derechos de igualdad política para la mujer. Ac-

tualmente se aduce la creciente complejidad de nuestras sociedades y la complejidad de las decisiones que han de adoptarse para considerar que los instrumentos de democracia directa o de democracia en general fueron concebidos para sociedades mucho menos complejas (Zolo, 1992: 13). Y el ciudadano de a pie no está preparado para dar la respuesta más adecuada. De hecho —se señala— la *incorrección* de los resultados avalaría tal argumentación.

Göran Djupsund, profesor de Ciencias Políticas en Turku (Finlandia), escribió «que la democracia directa no siempre produce [...] buenos resultados. Podemos imaginar una situación en la cual hay una votación popular para decidir sobre asuntos que han lastimado a los ciudadanos. El resultado de encuestas de opinión pública aumenta las expectativas de la reintroducción de la pena de muerte, una reducción en el número de admitidos que han solicitado asilo político, un drástico recorte en los impuestos de los carburantes. Se podría esperar una expansión explosiva del sector público [...] mientras que, por otra parte, sectores de éste se reducirían a la nada, por ejemplo, las actividades de los museos, las orquestas municipales y los teatros de ópera» (Kaufmann *et al.*, 2007: 69).

Precisamente la *incorrección* en los resultados de algunos referéndums en Suiza se utiliza como crítica al uso frecuente del referéndum. Así, por ejemplo, el tarde acceso a las Naciones Unidas, la tardía asunción del sufragio femenino o, más recientemente, la prohibición de construcción de minarettes.

Respecto a los resultados de las consultas celebradas en Suiza, señala Dardanelli (2011: 152) que en Suiza el referéndum obligatorio o facultativo actúa como «freno» —es más conservador— mientras la iniciativa popular actúa como «estímulo» —es más progresista—. El referéndum es «freno» porque actúa como veto al final de un proceso de toma de decisiones desde las instancias representativas. La iniciativa, en cambio, pone sobre la mesa cuestiones que van más allá de donde las instancias representativas quieren ir. Teniendo en cuenta que el porcentaje de consultas relativas a referéndums es mucho mayor que el que deriva de iniciativas populares, según este autor los instrumentos de democracia directa actúan mucho más como freno que como estímulo. Esto explicaría una integración internacional tardía (tarde acceso a las Naciones Unidas, no acceso al Espacio Económico Europeo o a la UE) o la tardía asunción del sufragio femenino o de la baja por maternidad.

En todo caso, si bien es verdad que las iniciativas populares ponen sobre la mesa aspectos «más progresistas», también es cierto que la mayoría de las iniciativas populares son votadas en contra. El 18 de mayo de 2003 se discutieron siete iniciativas populares sobre alquileres justos, seguros de salud asequibles, cuatro días sin coche al año, igualdad de derechos para los discapacitados, energía eléctrica no nuclear y renovación de la moratoria sobre la construcción de centrales de energía eléctrica. Las siete iniciativas fueron

rechazadas por una amplia mayoría, tanto por los cantones como por los votantes. Y es que la mayoría de la sociedad suiza es conservadora, apoya a los partidos «burgueses» y son precavidos respecto a los cambios, especialmente si les cuesta dinero (Kaufmann *et al.*, 2007: 21).

Más bien la iniciativa popular da a los ciudadanos la oportunidad de «pisar el pedal del acelerador a una reforma», mientras que el referéndum facultativo les da la oportunidad a los ciudadanos de pisar el pedal del freno (Kaufmann *et al.*, 2007: 30). Pero juzgar los resultados de un referéndum por ser más o menos progresistas o conservadores es desconocer el significado de la democracia, que no ha de ser sino el reflejo de la sociedad que rige. En todo caso —y tal y como veremos más adelante— la discusión estaría en los límites que ha de ponerse a las decisiones democráticas. Pero estos límites —por ejemplo, los derechos humanos reconocidos internacionalmente— también pueden ser desconocidos por decisiones parlamentarias si, por ejemplo, partidos xenófobos obtienen mayorías suficientes en las elecciones.

Y si bien es cierto que son cada vez más complejos los problemas planteados en las sociedades actuales, también es cada vez mayor la demanda popular de una mayor participación en las decisiones políticas (*cognitive mobilisation*: Dalton, 1996; Inglehart, 1977) y la creciente desafección entre los votantes hacia las instituciones representativas. Tal y como señalan Mendelsohn y Parkin, se está produciendo un giro en las actitudes políticas de los ciudadanos, cuyo efecto es que los ciudadanos están más seguros de su habilidad en tomar decisiones políticas o menos seguros en la habilidad de los representantes electos para tomarlas (Mendelsohn y Parkin, 2001: 6). Ciertamente, con unos ciudadanos comprometidos cada vez más con la política a través de redes sociales, blogs, etc., la noción de que su participación en política debe estar circunscrita a las elecciones periódicamente convocadas resulta algo incongruente (Tierney, 2012: 11).

Es cierto que juzgar los referéndums por sus resultados más o menos progresistas es poco congruente con la noción misma de democracia. También es cierto que hoy en día el incremento de la complejidad se ve acompañado por una mayor demanda de participación y una mayor desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes políticos. Pero, a pesar de estas constataciones, todavía existe el riesgo real de que los ciudadanos adopten una decisión basada en prejuicios y no en argumentos. Para asegurar una opinión informada por parte de los electores es necesaria una regulación adecuada del proceso. De la experiencia suiza se desprende que los beneficios que pueden surgir de la democracia directa se materializan solo si los procedimientos están bien diseñados y garantizan información y transparencia a los ciudadanos.

En primer lugar, es importante que constitucional y/o legalmente se fijen con claridad los supuestos en los que la celebración del referéndum es

obligatoria y los supuestos en los que los ciudadanos pueden someter una cuestión a referéndum. En este último caso es necesario prever constitucional y/o legislativamente el número de firmas necesarias, el plazo concedido (para la recogida de firmas, respuesta del gobierno, contrapropuesta parlamentaria y campaña de referéndum), la participación de los diferentes agentes en la campaña, requisitos de mayoría y quórum de participación, información para ciudadanos y consecuencias legales. Una de las garantías para una buena deliberación es la concesión de amplios plazos, no solo para la recogida de firmas, sino también, una vez recogidas las firmas, para la celebración del referéndum.

Ya hemos señalado que en Suiza el gobierno distribuye folletos de información oficial junto con el material electoral donde hace una síntesis de los argumentos a favor y en contra de la consulta. No obstante, los votantes suizos hacen uso de otros medios y fuentes para llegar a una decisión. Las secciones editoriales de la prensa escrita y las recomendaciones de los partidos constituyen una importante fuente de información para una parte de los ciudadanos. Incluso los votantes suizos en el extranjero cuentan, además de con el folleto de referencia, con acceso a ediciones extranjeras especiales de los principales diarios, se les envían cintas gratuitas de debates de radio y pueden ver páginas web especiales enfocadas a los referéndums. También pueden contar con un correo electrónico especial que les informa del debate del referéndum actual y de futuras votaciones. Pero tal y como demuestran las encuestas, el debate cara a cara con amigos y conocidos es la fuente más importante de información (Kaufmann *et al.*, 2007: 77-79).

5. ¿ES EL REFERÉNDUM UN INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DE MAYORÍAS?

Quizás la crítica más grave con la que se enfrenta el referéndum es la que considera que es un instrumento que consolida mayorías, sin tener en cuenta las minorías ni los intereses individuales (*the majoritarian danger*) (Wvortrup, 2002: 158; Madison, 2014: 35-41). En el peligro que aquí se plantea cabría distinguir dos problemas. Por una parte, es cierto que en el referéndum, y no en la toma de decisiones parlamentarias, la opinión de los electores se expresa aceptando o rechazando los proyectos que se les someten a votación sin que haya un proceso previo de negociación para la toma de decisiones. A este respecto, el peligro del referéndum sería la ausencia de una posible negociación para el acercamiento de posiciones. Por otra parte, tanto en el referéndum como en la toma de decisiones parlamentarias, la democracia impone la regla de la mayoría, lo cual plantea el problema de las minorías y su posible desprotección. Veamos si estos problemas se resuelven o no en la experiencia suiza.

1. *El referéndum como instrumento de negociación e integración de minorías*

Desde la perspectiva de la negociación previa a la toma de decisiones, la experiencia suiza demuestra que el referéndum, lejos de ser un instrumento de mayorías, ha funcionado como un instrumento de integración de minorías. Y es precisamente la influencia del referéndum, y no tanto de la fórmula electoral, la que ha determinado la calificación de la democracia suiza como consensual⁷.

En su clásico estudio comparativo de democracias consensuales y mayoritarias, Lijphart (2012: 45-52) usa a Suiza como ejemplo de democracia consensual. No obstante, no siempre fue así. Hasta 1874 los Radicales (un partido liberal cuya base fundamental es el voto urbano protestante) dominaban el parlamento federal y monopolizaban el poder ejecutivo. No existía ninguna compartición del poder ni ningún consenso en las decisiones. Esto comenzó a cambiar con la introducción del referéndum facultativo en la reforma constitucional de 1874. Las decisiones parlamentarias tomadas exclusivamente por los Radicales empezaron a encontrar dificultades ya que sobre las mismas se solicitaba, por parte de las minorías —especialmente franco-parlantes y católicas conservadoras—, la celebración de referéndum. Esto forzó a que en 1891 se introdujera el primero de los aspectos característicos de la democracia consensual suiza: la repartición del poder en el ejecutivo⁸. En ese año fue elegido un miembro conservador católico en el Consejo Federal, aunque los Radicales seguían teniendo el control total del parlamento. La integración de otros partidos en el Consejo Federal se fue produciendo, de manera que desde 1959 hasta el comienzo del siglo XXI se adoptó la así llamada «fórmula mágica» y que suponía la representación en el Consejo Federal de todos los partidos en proporción a su representación parlamentaria, lo cual debía suponer también una representación equitativa de la diversas regiones y comunidades lingüísticas⁹.

⁷ Esto no excluye que junto con los instrumentos de la democracia directa existan otros factores que puedan haber incidido en la democracia consociativa suiza. Así lo señala Papadopoulos (2001: 46-48).

⁸ Hay que recordar que en el sistema de gobierno suizo los ministros son elegidos individualmente por el parlamento y no responden ante él, constituyendo una forma semipresidencialista de gobierno.

⁹ No más de un ministro debe proceder de un mismo cantón y al menos dos de siete deben ser no alemano-parlantes. Sobre la influencia del referéndum en el inicio de la democracia consociativa véase Dardanelli (2011: 150, 153-154). Sobre la influencia del

Curiosamente el papel de referéndum legislativo fundamentalmente como integrador de minorías reduce la importancia del sistema electoral respecto al carácter consensual de la democracia. Y es que teóricamente mientras las democracias con sistemas electorales mayoritarios son de corte menos consensual, las democracias con sistemas electorales proporcionales tienden a un mayor consenso. Sin embargo, se relativiza el efecto del sistema electoral en el caso de Suiza. El sistema electoral para el Consejo Nacional suizo pasó de ser mayoritario a ser proporcional gracias a un referéndum celebrado en 1918. A pesar de ello, estudios empíricos realizados en los cantones suizos señalan que la naturaleza consensual de la democracia no depende en Suiza de la fórmula electoral. En algunos cantones donde el parlamento es elegido por un sistema mayoritario y altas barreras electorales, el referéndum legislativo y la iniciativa no son empleados con mayor frecuencia que en los cantones con un sistema electoral puramente proporcional y bajas barreras electorales (Linder y Vatter, 2001: 111-112).

Por otra parte, también el referéndum y la eventual amenaza de su convocatoria frente a decisiones legislativas han promovido en la democracia suiza un amplio sistema de consultas preparlamentarias. Cualquier propuesta de nueva legislación es debatida antes de su consideración parlamentaria por un amplio sector institucional y social (partidos, cantones y grupos de interés). Estas consultas tienen como principal objetivo el asegurar que todos los intereses afectados por la nueva regulación —y especialmente los actores «capaces de presentar una amenaza creíble de referéndum» (Kriese y Trechsel, 2008: 115)— tengan la oportunidad de dar su opinión y ser oídos. Se trata de un rasgo propio del sistema político suizo que le ha supuesto tener un proceso más largo de toma de decisiones parlamentarias respecto de la mayoría de las democracias europeas, sin que ello suponga una reducción significativa del grado de conflicto en la fase parlamentaria de la legislación (Papadopoulos, 2001: 41-43).

Por último, cuando las iniciativas populares ya se han puesto en marcha se abre un proceso de negociación *ex post* que puede incorporar parcialmente las demandas o bien directamente en un contraproyecto parlamentario de reforma constitucional o bien indirectamente a través de una modificación legislativa. De ahí que, a pesar del bajo número de iniciativas populares aprobadas en referéndum, el 50 por ciento de ellas han dejado alguna marca en la legislación federal (Serdült, 2014: 86; Papadopoulos, 2001: 43-46).

referéndum facultativo en la formación de gobiernos de coalición, véase Papadopoulos (2001: 38-41).

En definitiva, la experiencia suiza demuestra que el uso del referéndum, lejos de constituir un peligro por la ausencia de negociación que, sin embargo, implica la toma de decisión parlamentaria, propicia una democracia más consensual y abierta al diálogo entre los diferentes partidos políticos y de estos con las organizaciones sociales.

2. *La regla de la mayoría y los mecanismos de protección de minorías*

El principio democrático se traduce en el momento de organización del poder en la regla de la mayoría. Las decisiones son tomadas por la mayoría, mientras la minoría, aunque puede participar con más o menos intensidad en el proceso de toma de decisión, no determina la decisión final. El problema de la protección de los intereses de la minoría afecta no solo a las decisiones que se toman a través del referéndum, sino también a todas las decisiones parlamentarias. A este respecto, la experiencia suiza muestra que históricamente se ha tratado de proteger los intereses de las minorías lingüísticas y religiosas a través del federalismo, aunque hoy en día están realmente en peligro los intereses de las minorías no concentradas geográficamente.

A) El federalismo como protección de minorías concentradas geográficamente

Junto con Estados Unidos, Canadá o Alemania, Suiza es uno de los clásicos Estados federales del mundo. Precisamente esa estructura federal ha servido históricamente como instrumento de protección de minorías concentradas geográficamente en los cantones, especialmente las minorías conservadoras y católicas de los cantones rurales y pequeños del centro de Suiza.

Por una parte, ya hemos visto que toda reforma constitucional exige que sea aprobada por referéndum no solo del pueblo en su conjunto sino también de los cantones. La exigencia de la doble mayoría nació como un compromiso entre los cantones protestantes y los cantones católicos en la Constitución de 1848 y pretendía proteger los intereses de los cantones más pequeños y rurales del centro de Suiza. De esta manera se evita, por ejemplo, que ninguna reforma constitucional pueda ser aprobada por los cinco grandes cantones y semi-cantones del noroeste más industrializados. Este peso específico con el que cuentan los cantones más conservadores para aprobar la reforma de la Constitución en referéndum explica, por ejemplo, las resistencias a la centralización competencial, el retraso en la formación de un Estado de bienestar en Suiza o la oposición de la apertura de Suiza en sus relaciones exteriores (Linder y Vatter, 2001: 97-99; Obinger, 1998: 257).

Hay que subrayar que la exigencia de doble mayoría en referéndum para la reforma constitucional está cada vez más en entredicho. La disparidad en el

tamaño de la población en los cantones ha aumentado a lo largo del tiempo, con una cada vez mayor concentración de la población en los más industrializados. Un voto en el cantón de Appenzell Rodas Interiores pesa más de 40 veces que un voto en el cantón de Zúrich. De esta manera, una pequeña fracción del electorado (entre el 20-25 por ciento) en los pequeños Cantones puede bloquear a todo el país (Linder, 2007: 110). Esto, además, aumenta el riesgo de posible colisión de las dos mayorías requeridas. Entre 1848 y 1999 ha habido diez colisiones en la doble mayoría exigida para toda reforma constitucional, seis de las cuales solo en los últimos treinta años.

Otra estructura federal que ha beneficiado históricamente a los cantones pequeños y rurales ha sido el Consejo de Estados¹⁰. No porque este funcione como una cámara territorial, sino porque su sistema electoral da ventaja a los partidos de corte católico y conservador haciendo que esta cámara sea menos propicia a los cambios (Linder y Vatter, 2001: 99-102).

Por tanto, estructuras federales como la exigencia de la doble mayoría para la reforma constitucional o el Consejo de Estados ha servido históricamente de instrumentos de protección de las minorías concentradas geográficamente en los cantones más pequeños. Pero que con el tiempo pierden sentido. La inmigración ha diluido la original homogeneidad étnica y religiosa de algunos cantones y que se pretendía proteger a través del federalismo. El incremento en la diferencia poblacional de los cantones y la progresiva erosión en las diferencias entre ellos hacen que esta protección dispensada a determinados cantones pueda chocar con los principios democráticos (Dardanelli, 2011: 158).

Más allá de eso, realmente las estructuras federales no han servido desde una perspectiva general para la integración de los intereses cantonales en la decisión federal. En el caso de Suiza, esta integración ha venido de la mano del referéndum. La integración de los intereses cantonales en la decisión federal está en directa relación con la capacidad de forzar la convocatoria de un referéndum o su capacidad de movilización social en un referéndum, al igual que ocurre con el poder de influencia de otros grupos de interés.

¹⁰ El Consejo de los Estados es el Senado suizo y está constituido por 46 miembros. Veinte de los cantones, independientemente de su tamaño, cuentan con el mismo número de representantes (dos cada uno), mientras que por razones históricas seis cantones (Basilea-Ciudad, Basilea-Campiña, Alto Unterwald, Bajo Unterwald, Appenzell Rodas Exteriores y Appenzell Rodas Interiores) cuentan con un único representante. Está en una posición de igualdad respecto al Consejo Nacional, de manera que si hay discrepancias respecto a una ley entre las dos cámaras se pone en marcha el procedimiento de «resolución de conflictos» que puede terminar en una propuesta de compromiso que deberán votar en ambos Consejos.

A este respecto, al posibilitar que ocho cantones puedan forzar la convocatoria de un referéndum sobre una ley aprobada en Parlamento, se fuerza también a tratar de integrar sus intereses en la normativa estatal. Aunque este referéndum solo requerirá para ser definitivamente aprobado por la mayoría de votos ciudadanos. No obstante, solo en contadas ocasiones se ha puesto en marcha el referéndum cantonal. Desde su introducción en 1874 hubo de transcurrir más de un siglo (en 1981) para que un cantón se planteara presentarlo. Fue el cantón de Tesino para oponerse a una modificación en el derecho penal, aunque finalmente no obtuvo el necesario respaldo para presentarlo. No sería hasta el año 2004 cuando se votaría un referéndum de iniciativa cantonal, firmado por once cantones en contra de legislación federal tributaria que bajaba los impuestos cantonales. El 16 de mayo de 2004, el 67,2 por ciento de los votantes rechazó la propuesta legislativa.

A pesar de la capacidad de los cantones de forzar la celebración de un referéndum, no parece que tengan, sin embargo, gran capacidad de movilización. De ahí que muchos estudios han concluido que los cantones no tienen una gran capacidad de influencia en la decisión federal en materia de política económica o social en comparación con otros grupos de interés. Y, en todo caso, resultan más influyentes los cantones con fuerte estructura administrativa frente a los que cuentan con estructuras pequeñas y débiles (Linder y Vatter, 2001: 102-103).

B) La inmigración y el problema actual de la protección de minorías no concentradas geográficamente

El reconocimiento de la iniciativa popular da oportunidad a las minorías de participar e incorporar cuestiones en la agenda política del país. En este sentido, tiene el efecto de desradicalizar los movimientos sociales ya que en la práctica sus demandas se moderan y aceptan las contrapropuestas procedentes de las autoridades (Papadopoulos, 2001: 45).

Sin embargo, el hecho de que no se exijan mayorías cualificadas para aprobar por referéndum reformas constitucionales y no haya límites materiales a las iniciativas populares de reforma constitucional pone en peligro las minorías que no están concentradas geográficamente y, concretamente, a los inmigrantes. Un peligro que puede nacer también de la iniciativa de reforma constitucional proveniente de la Asamblea Federal, ya que tampoco tiene cláusulas de intangibilidad ni su aprobación exige de mayorías cualificadas en el procedimiento legislativo ni en la aprobación final por referéndum del pueblo y los cantones. Aquí nos centraremos en los casos que recientemente han planteado el peligro de la protección de minorías en el ámbito del referéndum y las iniciativas populares.

Un buen ejemplo de este peligro lo representó la iniciativa popular aprobada en referéndum el 29 de noviembre de 2009 que incorporó la prohibición de construcción de minaretes en la Constitución (art. 72, sec. 3). Opositores a esta iniciativa advirtieron que violaba la libertad religiosa, garantizada en la Constitución Federal suiza (art. 15), y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 9), del cual Suiza es parte. También se criticó que la prohibición de construir minaretes infringía la prohibición contra la discriminación garantizada en la Constitución Federal suiza (art. 8), ya que se dirigía exclusivamente a la población musulmana de Suiza. También organismos internacionales expresaron su preocupación y su oposición contra esta iniciativa y advirtieron que violaba leyes internacionales reconocidas en Suiza. A pesar de la oposición del gobierno, el parlamento, grupos de derechos humanos, iglesias y partidos liberales, la iniciativa ganó con un 57,5% de los votos. El resultado de esta votación fue vinculante y no hubo ocasión de revisión judicial. En 2009, el Tribunal Supremo rechazó dos casos contra la nueva previsión constitucional, ya que los demandantes no habían demostrado una concreta afectación de sus derechos constitucionales. También la Corte Europea de Derechos Humanos rechazó dos peticiones contra la prohibición de minaretes en 2011 (Josi, 2014: 12-13).

También se han incorporado otras enmiendas en la Constitución referidas a la inmigración y derivadas de su aprobación en referéndum. El 28 de noviembre de 2010 se aprobó en referéndum una iniciativa popular de reforma constitucional para la expulsión de los criminales extranjeros (art. 121, sec. 3). No obstante, el Tribunal Supremo decidió en octubre de 2012 que esta disposición no era directamente aplicable. De ahí que en la misma materia siga estando en la agenda una nueva iniciativa popular titulada «Para una efectiva expulsión de los criminales extranjeros» que será objeto de votación probablemente en 2016 (Gonin, 2014: 6; Raaflaub, 2015). Desde las fuerzas ecologistas se ha lanzado una iniciativa dirigida a parar la sobrepoblación para una conservación sostenible de los recursos naturales. Se pretende, entre otras cosas, restringir la inmigración sobre el territorio suizo para preservar la diversidad ecológica del país. Cuando se escriben estas líneas todavía no se ha votado. Por otra parte, el 9 de febrero de 2014 se aprobó en referéndum una iniciativa dirigida «Contra la inmigración masiva».

Este tipo de iniciativas ha llevado recientemente a valorar la necesidad de poner límites al uso del referéndum y, en concreto, a tratar de reducir los posibles conflictos entre los derechos humanos y la democracia en Suiza. Es cierto que se han sometido a referéndum en el pasado algunas iniciativas que en algún sentido resultaban incompatibles con los derechos humanos, pero la aprobación de este tipo de iniciativas por referéndum es una tendencia actual (Josi, 2014: 17).

Por una parte, se sugiere introducir límites materiales a la iniciativa popular de reforma constitucional. Autores como Benoît sugieren prohibir cualquier iniciativa de reforma constitucional que viole el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Gonin, 2014: 8). No obstante, tal y como ha puesto de relieve la doctrina, dicha limitación se encuentra con diversos problemas, ya que se trataría de un límite a la democracia que introduciría incertidumbre en el sistema legal suizo dado el carácter dinámico y, en muchas ocasiones, indefinido, de los derechos humanos (Gonin, 2014: 8 ss). De hecho, está generalmente aceptado que las normas internacionales de *ius cogens* incluyen la prohibición de crímenes contra la humanidad, genocidio, esclavitud y tortura. No obstante, por ejemplo en el caso de los minaretes, es discutible si la libertad religiosa como derecho afectado haya emergido como *ius cogens* (JOSI, 2014: 12). Daniel Vischer, miembro de la comisión de política institucional del Consejo Nacional, sugirió ampliar el margen de restricciones materiales de las iniciativas populares a los derechos fundamentales. Se ampliaría así la capacidad del Parlamento de declarar inválida una iniciativa popular que se presentara (Josi, 2014: 18).

Por otra parte, se sugiere introducir nuevos mecanismos de control de las iniciativas. Simonetta Sommaruga, ministra federal del Departamento de Policía y Justicia, sugiere un control previo del contenido de la iniciativa por la Administración federal, similar a un dictamen consultivo. La Administración federal haría una evaluación sobre la compatibilidad de la iniciativa con el derecho internacional, pero sin la posibilidad de declararlo inválido. Esta evaluación permitiría a los promotores de la iniciativa modificar el texto original o mantener la propuesta original. En cualquier caso, los resultados de la evaluación se publicarían y se tendrían que publicar en los formularios de recogida de firmas (Josi, 2014: 18).

Por su parte, Andreas Auer, profesor de derecho constitucional en la Universidad de Zúrich y director del Centro para la Democracia en Aarau, está de acuerdo con que Suiza debe desarrollar formas de evitar iniciativas populares que violen los derechos humanos internacionalmente garantizados. No obstante, considera que si bien el gobierno o el parlamento podrían examinar la propuesta, la decisión final de realizar el referéndum debería estar en manos de un tribunal.

En este sentido cabría plantear la ampliación de la competencia del Tribunal Supremo suizo para permitir el control judicial de las iniciativas populares (Josi, 2014: 24). Como resultado de la falta de una Corte constitucional como tal, donde haya un control abstracto de las leyes, el resultado del referéndum constitucional es vinculante. La Constitución suiza establece en el artículo 191 que el Tribunal Supremo y las demás autoridades están obligadas a aplicar la legislación federal y los Tratados Internacionales. Por tanto, el Tri-

bunal Supremo no es competente para derogar leyes federales aun en el caso de que encuentre incompatibilidades con la Constitución. Tan solo podrá anular concretos actos administrativos como inconstitucionales, sin que la ley que origine dicho acto pueda ser invalidada. Evidentemente tampoco podrá entrar a juzgar la constitucionalidad en abstracto de una reforma constitucional, aunque la misma entre en clara contradicción con derechos constitucionales. Por ello, parecería conveniente que el Tribunal Supremo pudiera juzgar la constitucionalidad de una iniciativa popular, antes de que esta se someta a referéndum.

Subrayemos, no obstante, que el actual debate suscitado en Suiza, aunque circunscrito a las iniciativas populares, pone sobre la mesa una cuestión que no solo afecta a los instrumentos de la democracia directa, sino también a las decisiones parlamentarias. En definitiva, de lo que se está hablando actualmente en Suiza es de si cabe establecer límites a la democracia, cuáles podrían ser estos límites y quién sería la instancia más adecuada para controlarlos.

6. UN BREVE APUNTE SOBRE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL REFERÉNDUM EN SUIZA

No podemos terminar el análisis de la experiencia del referéndum en Suiza desde la perspectiva de las críticas a este instrumento sin referirnos a aquellas críticas que han vinculado la democracia directa con un mayor gasto y un empeoramiento en la situación económica.

Pues bien, no hay resultados concluyentes sobre los efectos que tiene el referéndum respecto al crecimiento económico y la fiscalidad en Suiza. La mayoría de los estudios empíricos sobre los cantones evidencia que el referéndum tiene efectos positivos sobre la economía. Gebhard Kirchgässner, Lars Feld y Marcel Savioz concluyen que el crecimiento del gasto público es menor en las ciudades que hacen más uso del referéndum. Werner Pommerehne y Hannelore Weck-Hannemann demostraron que se tenía una mejor disposición para el pago de impuestos y había menos evasión fiscal en los cantones con más derechos de participación política de los ciudadanos. Feld y Savioz presentaron evidencias empíricas de un mejor resultado económico en los cantones con mayor peso de instrumentos de democracia directa. Estos estudios se contrastan con otros de economistas suizos que señalan que el referéndum es la principal causa del lento crecimiento económico en Suiza (Linder y Vatter, 2001: 114-115).

En cualquier caso, los resultados de referéndums celebrados desmienten la premisa de que los votantes no son capaces de equilibrar los costes (a corto plazo) contra los beneficios (a largo plazo) cuando se trata de finanzas públicas. En el referéndum del 7 de marzo de 1993, el 54,5 por ciento de

los votantes aprobaron un aumento en el precio de la gasolina y del diésel. Cinco años más tarde, más del 57 por ciento votaron a favor de introducir un impuesto para vehículos pesados en relación con las distancias recorridas, pensado para aumentar el coste del transporte de mercancías por carretera. En 1993, dos tercios de los votantes estuvieron de acuerdo con la introducción del IVA nacional y en utilizarlo para un futuro aumento de las pensiones de jubilación (Kaufmann *et al.*, 2007: 84).

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las principales disfuncionalidades denunciadas por la doctrina respecto a la institución del referéndum las sintetizó Tierney en tres grandes grupos (Tierney, 2012: 23). En primer lugar, el control del proceso ejercido por unas élites y con ello la posible manipulación de su resultado (*the elite control syndrome*). En segundo lugar, se señala que hay una tendencia en los procesos de referéndum a agregar prejuicios, en lugar de formar opiniones a través de la deliberación (*the deliberation deficit*). Y en tercer lugar, se considera que los referéndums consolidan mayorías, sin tener en cuenta las minorías ni los intereses individuales (*the majoritarian danger*). Aunque de una menor entidad, también es habitual entre las críticas al referéndum señalar que la escasa participación en referéndums hace perder su legitimidad democrática, que suponen una confrontación de voluntades y legitimidades —la parlamentaria y la popular— y con ello un debilitamiento de la democracia representativa o que el uso del referéndum tiene efectos económicos negativos.

A lo largo de este artículo hemos analizado la regulación del referéndum y su práctica política en el país del mundo que más experiencia tiene al respecto, Suiza. Este análisis permite constatar que las grandes críticas vertidas sobre la institución de referéndum son más bien problemas referidos a la práctica del referéndum en las democracias actuales y no tanto problemas de principio. Es decir, que los méritos o deméritos democráticos del referéndum dependen en gran medida de la regulación del mismo y que, por tanto, cabría paliar cada uno de los problemas detectados en la práctica a través del derecho y de una regulación adecuada del mismo (Tierney, 2014: 2).

La representación política es imprescindible en las democracias contemporáneas. Y lo que hace imprescindible la representación es la división del trabajo. En este sentido, tal y como lo concibieron ya el abate Sieyès y a través del pensamiento weberiano autores como Alf Ross (Cebrián, 2013: 43), la representación es la traducción política del principio de división del trabajo. Pero tal y como demuestra la experiencia suiza, que es un país con una democracia representativa donde —recuerdo— el 93 por ciento de las leyes apro-

badas en su Parlamento no son sometidas a referéndum, es que este principio no excluye abrir cauces de participación de los ciudadanos que vayan más allá de las elecciones cada cuatro años y supongan un medio de control de los ciudadanos hacia sus representantes políticos. Cauce que se estructura fundamentalmente a través de la iniciativa popular y el referéndum.

Esta realidad no constituye un choque de legitimidades ni un debilitamiento de la democracia representativa. Los representantes políticos dejan de percibir a los ciudadanos como *outsiders* del sistema y a los instrumentos de democracia directa como instrumentos contra ellos. De hecho, hemos observado que los instrumentos de democracia directa se insertan en el esquema institucional de la democracia representativa y son también empleados por los partidos políticos envueltos en los procesos de decisión institucional. El resultado es que la voluntad de los representantes tiende a acercarse a la de los representados y los partidos desarrollan unas estructuras potentes que les permiten constituirse en verdaderos vehículos de formación de la voluntad popular.

Tampoco el referéndum es en Suiza un instrumento que haya servido de consolidación de mayorías y desprotección de minorías. Desde la perspectiva de la negociación previa a la toma de decisiones, la experiencia suiza demuestra que es precisamente la influencia del referéndum, y no tanto de la fórmula electoral, la que ha determinado la calificación de la democracia suiza como consensual. Por otra parte, la regla de la mayoría, vigente tanto en el referéndum como en las decisiones parlamentarias, puede hacer peligrar la protección de determinadas minorías. Suiza utilizó la fórmula federalista para proteger las minorías lingüísticas y religiosas, pero hoy están en peligro los derechos de minorías no concentradas geográficamente, como los inmigrantes. No obstante, no es este un problema del referéndum, sino también de las decisiones parlamentarias, y pone sobre la mesa el debate acerca de los límites de la democracia.

Frente al riesgo de convertir el referéndum en instrumento de manipulación por las élites, Suiza ha optado por el reconocimiento de que la iniciativa parte de los propios ciudadanos a través de la recogida de un número de firmas, tanto para convocar un referéndum legislativo como para proponer una reforma constitucional. Es cierto que excluye la iniciativa de las autoridades para convocar un referéndum legislativo, pero esta exclusión no significa, como hemos visto, que las autoridades no puedan plantearlo, aunque lo hacen a través de los partidos políticos. Lo que parece conveniente es que la iniciativa del referéndum no dependa exclusivamente de la discrecionalidad del gobierno, ya que cuando los gobiernos controlan el referéndum, ellos tienden a usarlo solo cuando esperan ganar. Si no existe monopolio gubernamental en la convocatoria del referéndum, tampoco existe el peligro de que solo se

convoque cuando esté la victoria asegurada. Es cierto que en Suiza el gobierno es el encargado de velar por el proceso e informar a los votantes, pero su intervención está muy pautada. También la regulación de los medios de comunicación reduce los márgenes de manipulación por parte de los lobbies. Sin embargo, tal y como hemos señalado, los márgenes de manipulación todavía existen cuando la cuestión es compleja, los resultados se prevén ajustados y la información de los ciudadanos es baja. Reducir al máximo los posibles márgenes de manipulación en una campaña de referéndum exigiría en Suiza una obligación de revelar la identidad de los donantes y la cantidad de dinero gastada tanto por parte de los partidos políticos como por parte de los grupos de la sociedad civil.

Por otra parte, para garantizar un proceso deliberativo y no la simple acumulación de prejuicios en un referéndum es necesaria una regulación adecuada. De la experiencia suiza se desprende que los beneficios que pueden surgir de la democracia directa se materializan solo si los procedimientos están bien diseñados y garantizan información y transparencia a los ciudadanos. A partir de ahí, juzgar los resultados de un referéndum por ser más o menos progresistas o conservadores es desconocer el significado de la democracia, que no ha de ser sino el reflejo de la sociedad que rige.

Eso sí. Dos son principalmente los precios que se ha de pagar en sistemas con fuertes instrumentos de democracia directa. Por una parte, los largos procesos para la toma de decisiones. Por otra parte, la escasa participación en la mayoría de las consultas. Suiza es un claro ejemplo en ambos aspectos. Un rasgo propio del sistema político suizo es que tiene uno de los procesos más largos en la toma de decisiones respecto a la mayoría de las democracias europeas. También la participación en las consultas es baja, ya que con carácter general la participación en referéndums en Suiza está por debajo del 50 por ciento. Ciertamente es un signo de salud democrática una alta participación ciudadana en la toma de decisiones. Pero, tal y como demuestra la experiencia suiza, esto no permite afirmar que la escasa participación ciudadana sea un signo de falta de salud democrática. Solo sería así si esa falta de participación respondiera a una general desafección con el sistema democrático. Pero, a tenor del grado de satisfacción mostrado por los ciudadanos suizos con su sistema, no parece que la baja participación se deba a una desafección con el sistema.

La democracia representativa es imprescindible en las democracias contemporáneas. Pero ello no significa que no deba ser completada con instrumentos que, como el referéndum, permitan un acercamiento de las políticas a la voluntad del pueblo y un mayor control democrático de los representantes políticos. Las principales críticas vertidas sobre el referéndum no son problemas de principio, sino referidos a la práctica del mismo, y que cabría paliar a través de su regulación adecuada. La experiencia suiza es un claro ejemplo.

Fuentes documentales

- Base de datos sobre los referéndums en todo el mundo: Centre for Research on Direct Democracy (c2d), Universidad de Zúrich. Disponible en: <http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes> (consultada el 28 de diciembre de 2015).
- Base de datos sobre los referéndums en el ámbito federal suizo: Cancillería Federal Suiza, Sección de derechos políticos. Disponible en: http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html# (consultada el 13 de mayo de 2015).
- Constitución Suiza. Disponible en: <https://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (consultada el 20 de mayo de 2015).
- Ley Federal sobre Derechos Políticos de 17 de diciembre de 1976. Disponible en: https://www.admin.ch/ch/e/rs/c161_1.html (consultada el 28 de abril de 2015).
- Ley Federal sobre Radio y Televisión, aprobada el 24 de marzo de 2006. Disponible en: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20001794/index.html> (consultada el 5 de mayo de 2015).
- Ley Federal, de 19 de diciembre de 1975, sobre los derechos políticos de los ciudadanos suizos que viven o se encuentran en el extranjero. Disponible en: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19750378/index.html> (consultada el 5 de mayo de 2015).
- Raaflaub, C. (2015). ¿Voluntad popular al pie de la letra?, *SwissInfo*, 15-4-2015. Disponible en: <http://www.swissinfo.ch/spa/politica/iniciativa-de-ejecuci%C3%B3n---voluntad-popular-al-pie-de-la-letra-/41379276> (consultada el 28 de diciembre de 2015).

Bibliografía

- Bernhard, L. (2012). *Campaign Strategy in Direct Democracy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cebrián Zazurca, E. (2013). *Sobre la democracia representativa. Un análisis de sus capacidades e insuficiencias*. Zaragoza: Pressas de la Universidad de Zaragoza.
- Dalton, R. J. (1996). *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the US, UK, Germany and France*. 2ª ed. Londres: Chatham House.
- Dardanelli, P. (2011). The Emergence and Evolution of Democracy in Switzerland. En M. F. T. Malone (ed.). *Achieving Democracy: Democratization in Theory and Practice*. Nueva York, Londres: Continuum.
- Gonin, L. (2014). Swiss direct democracy in a globalized world: a need for change? Ponencia presentada y publicada en *The IXth World Congress of Constitutional Law 2014* sobre «Constitutional Challenges: Global and Local», celebrado en Oslo del 16 al 20 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/workshop16.html>
- Goodin, R. (2008). *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2014). *El Federalista*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Haskell, J. (2001). *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Boulder, CO: Westview Press.

- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Josi, C. (2014). Direct democracy: what if there is a conflict between the will of the people and fundamental rights? A comparative analysis between Switzerland and California. Ponencia presentada y publicada en *The IXth World Congress of Constitutional Law 2014* sobre «Constitutional Challenges: Global and Local», celebrado en Oslo del 16 al 20 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/workshop16.html>.
- Kaufmann, B., Büchi, R. y Braun, N. (2007). *Guía de la democracia directa. En Suiza y más allá*. Berna: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham, M. D.: Lexington Books.
- (2012). *Political Communication in Direct Democratic Campaigns: Enlightening or Manipulating?* Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kriesi, H. y Trechsel, A. H. (2008). *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, A. y Brändle, M. (1999). Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons. *Party Politics* 5 (3), 283-302. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1354068899005003002>.
- Lijphart, A. (2012). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- Linder, W. (2007). Direct Democracy. En U. Klöti *et al.* (eds.). *Handbook of Swiss Politics*. 2ª ed. revisada. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.
- Linder, W. y Vatter, A. (2001). Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics. En J. Lane (ed.). *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign*. Londres-Portland: Frank Cass.
- Lüchinger, S., Rosinger, M., y Stutzer, A. (2007). The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence From Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 13 (2), 167-202. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00075.x>.
- Lutz, G. (2007). Low Turnout in Direct Democracy. *Electoral Studies*, 26 (3), 624-632. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2006.10.008>
- Mendelsohn, M. y Parkin, A. (eds.) (2001). *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Nueva York: Palgrave.
- Morel, L. (1993). Party Attitudes toward Referendums in Western Europe. *West European Politics*, 16 (3), 225-244. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01402389308424972>.
- Obinger, H. (1998). Federalism, Direct Democracy and Welfare State Development in Switzerland. *Journal of Public Policy*, 18 (3), 241-263. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X98000129>.
- Papadopoulos, Y. (2001). How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making. En J. Lane (ed.). *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign*. Londres, Portland: Frank Cass.
- Serdült, U. (2010). Referendum Campaign Regulations in Switzerland. En K. Gilland Lutz y S. Hug. *Financing referendum campaigns*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- (2014). Referendums in Switzerland. En M. Qvortrup. *Referendums around the world. The continued growth of direct democracy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Serdült, U. y Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1), 69-92.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford Constitutional Theory.
- (2014). The Independence Referendum in Scotland: Constructing a Deliberative Process? Ponencia presentada y publicada en *The IXth World Congress of Constitutional Law 2014* sobre «Constitutional Challenges: Global and Local», celebrado en Oslo del 16 al 20 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/workshop16.html>.
- Wvortrup, M. (2002). *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press.
- Zolo, D. (1992). *Democracy and Complexity: A Realist Approach*. Penn: Penn State Press.

CENTRALIDAD PARLAMENTARIA E INICIATIVA CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Parliamentary Centrality and Citizens' Initiative in the Legislative Process

LEYRE BURGUERA AMEAVE
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Revista de Estudios Políticos
ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 105-136
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.04>

Cómo citar/Citation
Burguera Ameave, L. (2016). Centralidad parlamentaria
e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo.
Revista de Estudios Políticos, 171, 105-136.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.04>

Resumen

La sociedad cada día demanda poder participar más activamente en la conformación de su devenir político y prueba de ello es el incremento paulatino de las iniciativas legislativas populares presentadas tanto en el ámbito nacional como en el autonómico y europeo. Este escenario se produce a pesar de que su regulación podría considerarse como desincentivadora ya que existe un común recelo a su formulación jurídica porque pone en cuestión la coherencia y compatibilidad de la democracia representativa con la directa, de manera que la mera posibilidad de incentivar o reconfigurar este instituto, expone la fragilidad del Parlamento. En este artículo se pretende analizar la iniciativa legislativa popular en relación a su engarce con la posición actual del Parlamento.

Palabras clave

Parlamento; iniciativa legislativa popular; participación directa.

Abstract

Society is every day demanding more active participation in shaping its own political future. Proof of this is the gradual increase in the number of popular legislative

initiatives presented at the regional, national and European levels. This new scenario occurs even though its regulation could be seen as a discentive. There is a common mistrust of this legal formulation because it calls into question the coherence and consistency of representative democracy in comparison with direct democratic alternatives. The mere possibility of encouraging or reconfiguring this institution therefore exposes the fragility of Parliament. This article aims to analyze the citizen's legislative initiative in relation to its engagement with the current state of Parliament.

Key words

Parliament; legislative citizen initiative; direct participation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS CUESTIONES EN TORNO AL MARCO TEÓRICO. 1. Una cuestión irresoluble: ¿Es posible conciliar el sistema representativo y el sistema de participación política directa? 2. El protagonismo parlamentario y sus rectificaciones. 3. El Parlamento actual ante los nuevos desafíos: ¿ocaso u oportunidad? III. LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR COMO CONTRAPESO A LA CENTRALIDAD PARLAMENTARIA. 1. Ámbito europeo: la Iniciativa Ciudadana Europea. 2. Ámbito nacional: la Iniciativa Legislativa Popular. 3. Ámbito autonómico: la conversión del modelo nacional al autonómico. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

Desde el momento en que alguien dice de los negocios del Estado:
¿a mí qué me importa?, se debe saber que el Estado está perdido.
J. J. Rousseau¹

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente estamos asistiendo a un aumento progresivo de las reivindicaciones y demandas ciudadanas en favor de una mayor intervención en la política activa residenciada en la efectiva utilización de las herramientas de participación directa puestas a nuestra disposición: el referéndum y la iniciativa legislativa popular.

De estos dos instrumentos, ha sido fundamentalmente el referéndum la figura que ha centrado la mayor parte de los estudios sobre la participación directa ciudadana, de ahí que en este trabajo nos ciñamos únicamente a la iniciativa legislativa popular pero no desde una perspectiva general sino en relación con un problema concreto: su engarce (o conexión) con la posición actual del Parlamento.

Este interés se debe primordialmente a dos causas cercanas en el tiempo. Por un lado, el incremento paulatino de las iniciativas presentadas tanto en el ámbito nacional² como en el autonómico (todo ello a pesar de que la

¹ Rousseau (1978: III, 15, 99).

² Para apreciar esta evolución, basta con observar lo acontecido en las Cortes Generales: en la II Legislatura (1982-1986) se presentaron 3 iniciativas, en la III Legislatura (1986-

regulación de esta figura podría considerarse como desincentivadora). Y por otro, debido a la reciente puesta en marcha de la iniciativa ciudadana europea, enmarcada dentro del proceso de reestructuración institucional de la Unión iniciado tras la aprobación del Tratado de Lisboa (2007). De nuevo, cuando se ha querido reconfigurar el papel institucional del Parlamento se ha articulado este instrumento jurídico que permite abrir un espacio directo al ciudadano que parece escapar de su control.

En definitiva, lo que nos planteamos es lo que podríamos denominar «paradoja de la racionalidad parlamentaria» y es que, aunque se regula y controla la autonomía parlamentaria para delimitar su espacio en el complejo equilibrio de poderes, asoma a veces su centralidad. En lo que al objeto de este estudio se refiere, esta maniobra se consigue gracias a que se le permite un amplio margen de discrecionalidad en el desarrollo legislativo de la iniciativa legislativa popular (situación especialmente evidente en el ámbito nacional y autonómico).

En el fondo, todo sistema parlamentario se resiste a la pérdida de la centralidad de su órgano esencial: el Parlamento. No debe extrañar, pues, que cuando se habilita el instituto de la Iniciativa Legislativa Popular, que es un instrumento de participación ciudadana directa en el proceso legislativo, se haga de forma cicatera dejando en manos del Parlamento su aceptación, desarrollo y control porque la opción principal está hecha de manera que todo el sistema pivota sobre la democracia representativa, y se deja como «complemento» o «apéndice» los instrumentos de democracia directa. Quizá todo ello no sería percibido como particularmente gravoso por parte de la ciudadanía si, a su vez, el Parlamento no hubiera quedado relegado a mera instancia formalizadora de la adopción de decisiones gubernamentales o de partido.

Este trabajo pretende ofrecer un análisis sobre el origen, desarrollo e implementación actual del instrumento de la iniciativa legislativa ciudadana, apreciando que es posible arbitrarla de forma más eficaz sin que ello suponga un menoscabo del poder simbólico de primer orden que ostenta el Parlamento como expresión de la soberanía popular.

1989) se presentaron 2 iniciativas, en la IV Legislatura (1989-1993) se presentaron 7 iniciativas, en la V Legislatura (1993-1996) se presentaron 6 iniciativas, en la VI Legislatura (1996-2000) se presentaron 11 iniciativas, en la VII Legislatura (2000-2004) se presentaron 13 iniciativas, en la VIII Legislatura (2004-2008) se presentaron 13 iniciativas, en la IX Legislatura (2008-2011) se presentaron 23 iniciativas y en la X legislatura (2011-) se han presentado 36. Datos obtenidos en: www.juntaelectoral.es, última consulta 17/12/2015.

II. ALGUNAS CUESTIONES EN TORNO AL MARCO TEÓRICO

Hace casi setenta años afirmaba Sánchez Agesta (1948: 13):

La comprensión de la obra del artesano o el artista y la naturaleza de su oficio exigen presenciar su modo de trabajo, seguir sus manipulaciones y procedimientos. Y así también la obra de los pueblos ha de ser comprendida por la observación atenta de sus actos, de sus desazones y de sus esperanzas. Todo presente exige ser comprendido en el pasado que lo formó, en la siembra que lo germinó y hasta en los estímulos que pudieron provocar las reacciones de su naturaleza. La historia es en cierto sentido la teoría del orden en formación [...].

Un orden que se desdibuja y recompone en una evolución ni progresiva ni lineal sino sinuosa y plagada de modelos teóricos elásticos donde cabe casi todo. Es el caso de las construcciones teórico-jurídicas que tratan de dar forma y articular la intervención directa del pueblo en los asuntos públicos. De ahí que, a nuestro juicio, resulte interesante reparar en el proceso ideológico que determina la génesis de la participación directa de la ciudadanía en el procedimiento legislativo. Brevemente expondré algunas consideraciones reseñables en su evolución dentro del marco teórico imperante en su construcción y devenir como fue el del Estado liberal constitucional.

1. UNA CUESTIÓN IRRESOLUBLE: ¿ES POSIBLE CONCILIAR EL SISTEMA REPRESENTATIVO Y EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DIRECTA?

La primera vez que aparece la noción de representación es como consecuencia de la discusión sobre la necesidad de una Constitución acaecida en Francia en el siglo XVIII. En concreto, es al hilo del debate sobre el principio de soberanía nacional cuando se comienza a teorizar también sobre la participación directa del pueblo en el proceso legislativo. Ciertamente la tesis roussoniana que recuerda al pueblo la necesidad de no desprenderse por completo del poder legislativo es un buen ejemplo de ello.

Para Rousseau (1978, III, 15: 99-100) la soberanía no puede estar representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa. De ahí que toda ley, como declaración de la voluntad general no ratificada por el pueblo en persona, sea nula. Tal es su empeño en denostar la representación como instrumento a través del cual se puedan articular los intereses de la ciudadanía que llega a afirmar que: «[...] desde el momento en que un pueblo nombra representantes, ya no es libre, ya no existe» (ibíd.: 101). Rousseau considera la representación como una forma de alienación del poder sobe-

rano que esclaviza al ciudadano. Esta percepción, basada en su experiencia, sublima el poder legislativo (del que llega a afirmar que «para dar leyes a los hombres, harían falta dioses» [*idem*, 1978 II, 7: 42]³), de forma que debe buscar una solución práctica al problema del legislador, sobre todo, para adecuar su teoría al funcionamiento de los grandes Estados. Y la encuentra en la figura de la *delegación* (sometida al mandato imperativo), que permite al legislador elaborar leyes que luego el pueblo debe finalmente aprobar, en una suerte de democracia semidirecta.

Una fórmula que en ningún caso conectaba, todavía, la democracia con el sistema representativo porque Rousseau, como sus coetáneos, desconfiaba de la democracia y lo hacía, incluso, con fina ironía: «Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres» (*idem*, 1978, III, 4: 71). En realidad, la idea de la democracia nunca gozó de especial consideración; muy al contrario, si se hacía referencia a ella (escasamente) era para denostarla. Una percepción que se encontraba en clara sintonía con la deliberada ausencia de esta noción en autores clásicos como Polibio o Cicerón, que, al hacer mención de la mejor forma de gobierno, lo identificaba con el gobierno mixto. Es también el caso de Aristóteles, quien no se muestra proclive al género democrático puro, sino a una democracia próxima a la oligarquía o una oligarquía vecina a la democracia (Touchard, 2010: 48). Pero hay que aclarar de inmediato que, desde el siglo IV a. C. hasta el XVIII, ya con la revolución a la vista, se entendía por democracia autogobierno popular directo, en el que, por tanto, el pueblo concentraba en sí todos los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). De ahí su inconveniencia y la ironía del ginebrino. Pero ese gobierno mixto de los clásicos incorporaba mucha más participación ciudadana que las actuales democracias representativas.

Sin embargo, Rousseau, igual que Montesquieu, percibe como viable un régimen democrático (directo) en el Estado federal siempre que se den determinadas condiciones, tal y como veremos a continuación.

³ A juicio de Carl Schmitt, Rousseau entiende que es el legislador el que proyecta la ley sabia pero su sanción compete solamente a la voluntad general (decisión del pueblo), que se expresa a través de un plebiscito libre. Para este autor, esta afirmación puede entrar en contradicción con otra del propio Rousseau que afirma que los hombres son, en general, egoístas (solo piensan en su provecho particular). De ahí que entienda que Rousseau propugne como solución la idea de que el legislador dicte su ley sobre la base de una inspiración o *mission* divina que ha podido originar lo que Schmitt denomina como «dictadura soberana»: «el contenido de la actividad del legislador es el derecho, pero sin poder jurídico, esto es, un derecho sin poder; la dictadura es omnipotencia sin ley, poder ajurídico». En C. Schmitt, *La dictadura*. Madrid: Alianza, 1985, pp. 170-171.

Montesquieu, en su obra *El espíritu de las Leyes*, señala que el poder del pueblo debe circunscribirse a «aquello que puede hacer bien», que no es sino la elección de representantes. Entiende igualmente que la democracia solo es posible en repúblicas pequeñas, las cuales, sin embargo, para poder resistir militarmente a los Estados mayores y más poderosos, pueden buscar el remedio en la federación de pequeños Estados de manera que puedan resistir militarmente a aquellos, sin necesitar de la forma monárquica. Utilizada la expresión «República» en este sentido, encontramos en los textos de Jefferson⁴ y Madison buenos ejemplos. El propio Jefferson, en las anotaciones en las que da cuenta de sus conversaciones con Washington, destaca cómo ambos pretendían preservar la «pureza» del legislativo y su independencia del ejecutivo restringiendo la administración a las formas y principios republicanos e impidiendo una interpretación monárquica de la Constitución que pudiera someterla, en la práctica, a todos los principios y corrupciones del modelo inglés. A su juicio, la única vía de subsistencia de las pequeñas democracias era la federación; nacía así una relación o conexión determinante entre democracia directa y federalismo.

Así pues, en el contexto ideográfico ilustrado no se percibía como la forma política más idónea para los territorios extensos y con grandes masas de población. En este ambiente, la idea de la representación se concebía como un concepto antagónico tanto al despotismo monárquico como a la democracia. Como apunta Torres del Moral (2004: LX): «[...] en el artículo *Representantes* [...] inserto en el tomo XIV de la *Enciclopedia*, se denomina precisamente Estado aristocrático a este sistema representativo». En realidad, en la *Enciclopedia* no se menciona a la democracia al hacer referencia a la clasificación de las formas de gobierno que se oponían al poder absoluto y, además, el sistema representativo y la democracia aparecen como conceptos mutuamente excluyentes.

Hay que esperar a que Condorcet publique en 1787 la *IV Carta* de las que escribe a *un burgués de New Haven* para que, como señala Torres del Moral (2004: LX), aparezca por primera vez el concepto de democracia representativa. Y lo va a hacer al referirse a las causas por las que se extinguieron las

⁴ Referencia al poder de autogobierno: «todo hombre, y todo cuerpo de hombres sobre la tierra, posee derecho al autogobierno. Lo recibe de manos de la naturaleza con su ser [...] Como todos los demás derechos naturales, este puede ser limitado o modificado en su ejercicio por su propio consentimiento, o por la ley de aquellos que delegan en ellos [...]», en «Opinión sobre la cuestión de si el presidente debería vetar el proyecto de ley declarando que la sede del gobierno se trasladará al Potomac en el año 1790», 15 de julio de 1790, en Jefferson, *Escritos oficiales*, (2014: 280).

repúblicas antiguas, que no lograron articular los medios que permitieran a la vez la paz y la igualdad.

Más tarde, se observa en Condorcet una modulación de su pensamiento debido a la marcha de los acontecimientos revolucionarios, aproximándose a los postulados de Rousseau, ya que trata de buscar una vía intermedia entre lo que considera más necesario (la intervención directa del pueblo) y lo que cree más viable (sistema representativo). Este paso se percibe en él cuando, a raíz de la aprobación de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, acepta ya sin reservas que el pueblo, además de por medio de sus representantes, tiene derecho a concurrir por sí mismo a la formación de la ley (Torres del Moral, 2004: LVII). A partir de entonces, para este autor, el problema constitucional por excelencia, según Torres del Moral (ibíd.), consistirá en conciliar ambos sistemas; o, si se permite la expresión, «introducir en un sistema representativo todo lo que se pueda de gobierno directo». Además, como buen ilustrado, confiaba en el progreso humano, de modo que le permitía prever un futuro en el que fuera posible la ratificación popular no solo de la Constitución y de las Declaraciones de derechos sino también de las leyes: «Yo propongo, por esta vez, limitar dicho derecho individual tan solo a los artículos de la Constitución; pero lo hago con la esperanza de que los progresos de la razón y el efecto que necesariamente producirán en los espíritus unas instituciones más legales y justas permitirán más adelante extender este mismo derecho a otras leyes hasta alcanzar a todas»⁵. Finalmente, en 1790, llegará a distinguir, bien que incidentalmente, entre democracia representativa y democracia inmediata⁶ (hoy en día denominada directa) dando así un paso definitivo en la configuración de los futuros instrumentos para canalizarla.

A pesar de ello, y en términos generales, estas ideas no comienzan a cristalizar hasta unos años más tarde, cuando emerge por primera vez el referendo popular en la Constitución jacobina de 1793. Antes, ya la Constitución de 1791 se había alejado de los postulados influyentes de la teoría de la representación de Sieyès que, más tarde, habría de desembocar en su apuesta decidida por un gobierno representativo de base democrática⁷.

El referendo, por tanto, tendrá cierto predicamento hasta que la experiencia del «terror jacobino» y la etapa de Napoleón hagan que caiga en el

⁵ Condorcet, *Sobre la necesidad de hacer ratificar la constitución por los ciudadanos*, XV, 224. Recogido en Torres del Moral (2004: LVIII).

⁶ Condorcet, *A los amigos de la libertad*, artículo publicado en el Diario de la Sociedad de 1789, el 8 de agosto de 1790. Recogido en Torres del Moral (2004: LXII).

⁷ Idea contenida en uno de sus escritos de la etapa de Thermidor (1794-1795): *Bases de l'ordre social*.

olvido durante aproximadamente cincuenta años. De esta etapa, resulta interesante destacar el artículo 29 de la Declaración de Derechos que precedía al *Acte Constitutionnel* de 1793, porque reconocía «el derecho igual de todo ciudadano a participar en la formación de la ley y en la designación de sus mandatarios o agentes». Como señala Acosta (1997: 984), se trataba de implantar, por primera vez, el principio de *inmediación democrática* (que repudiaba la representación) entre la «voluntad general» y la legislación, para lo cual se ofrecía en los artículos 56 a 60 del *Acte* un procedimiento de aprobación facultativa de la misma por las «Asambleas primarias» (especie de referéndum legislativo no obligatorio). En realidad, lo que se pretendía era la aprobación directa de las leyes por el pueblo o, al menos, contar con su asentimiento, reduciendo al mínimo el valor de la representación. De este modo se conjugaba la participación directa del pueblo con la indispensable deliberación en la elaboración de la ley.

Tras la revolución de 1848, con Luis Bonaparte al frente de Francia, vuelve a aparecer la discusión a raíz del restablecimiento de la figura del referéndum, cuyo más significativo exponente fue Rittinghausen y su obra *La législation directe par le peuple* (1850)⁸.

En realidad, en esta etapa postrevolucionaria se comienza a formalizar la participación directa, incorporando, examinando y juzgando estos instrumentos ya no solo como herramientas contaminadas por connotaciones revolucionarias, sino como postulados teóricos compatibles con la representación asociados, a su vez, a problemas técnicos que permitan su efectiva implantación.

Merece la pena detenerse, aunque sea brevemente, en lo acontecido en Francia a partir de 1874 cuando, como señala Aguiar (1977: 73), la oligarquía republicana de tradición parlamentaria, que Luis Napoleón había marginado, toma el poder. A partir de ese momento se aprueba una ley constitucional (1875) que deja claro en su primer artículo que el poder legislativo se ejerce exclusivamente por dos Asambleas: la Cámara de los Diputados y el Senado. Como destaca este autor, dicha ley no solo «proclama la hegemonía de las Cámaras sino que destierra cualquier posibilidad de ejercicio del ‘*appel au peuple*’ con las connotaciones bonapartistas que contenía dicha institución» (ibíd.: 73-74). Estas reminiscencias pesan más en los ánimos de los teóricos que la experiencia positiva de la participación política en Suiza. Por ello, pese a los

⁸ Para este autor, el sistema representativo, en manos de la burguesía, constituía el principal obstáculo para el progreso social, de ahí que planteara, siguiendo la estela de Buonarrotti, la posibilidad de la legislación directa por el pueblo. Su planteamiento fue fuertemente criticado por Proudhon y Blanc. En este sentido resulta muy interesante consultar la obra de Santamaría (1972: 759-763).

sucesivos intentos por introducir figuras como el referéndum en 1905, 1909 y 1914, todos ellos quedan desestimados por considerarse incompatibles con la ley de 1875, considerada como ley constitucional (ibíd.).

Ante tales circunstancias, dos textos escritos en distintas épocas deben ser destacados porque marcarán, de forma estimable, el debate científico en torno a estas figuras. En primer lugar, Esmein con su obra *Éléments de droit constitutionnel*, de 1894, en la que, al tratar de observar la aplicación de la participación directa en el marco jurídico de la III República, no ve más que objeciones y expresa su opinión contraria. Frente a esta postura, Hauriou, con escasa argumentación y atención sobre la materia, incide fundamentalmente en la diferencia semántica entre referendo y plebiscito. Por su parte, Duguit, asumiendo las diferencias de Esmein sobre gobierno directo y sistema representativo, y partiendo de una fuerte crítica a Montesquieu, postula el referendo como instrumento compatible con el sistema representativo (ibíd.: 75-76). No obstante, habrá que esperar al constitucionalismo de entreguerras (y en especial a la Constitución de Weimar de 1919 y a la austríaca de 1920) para ver efectivamente cómo estas instituciones o resquicios de democracia directa aparecen regulados y tienen un fuerte impulso.

Una segunda obra influirá de forma notable en el devenir de la teoría constitucional de la época sobre esta materia. Se trata del artículo «*Considérations théoriques sur la question de la combinaison du Referendum avec le parlementarisme*», publicado por Carré de Malberg en la *Revue de Droit Public* en 1931. En ella, este autor parte de dos razones importantes que justifican la inclusión del referéndum como complemento de la ley como expresión de la voluntad general: la falta de instrucción de la comunidad y su incapacidad para gestionar sus propios intereses. Así, pues, desde un nivel teórico que postula su aceptación, su funcionamiento práctico modula su posición como complemento necesario para contrarrestar la temida hegemonía parlamentaria. Como destaca Aguiar (ibíd.: 77-78), el referéndum es planteado por este autor como un contrapeso a la actuación de las cámaras; con ello, «Carré abre el camino para convertir el referéndum en instrumento del tradicionalismo antiparlamentario», posición que devino mayoritaria dentro de la doctrina⁹ que, en términos generales, se va a mostrar favorable a recurrir correctivamente a las técnicas de democracia directa dentro de la democracia parlamentaria.

En realidad la constitucionalización de los instrumentos de participación directa no obedecerá a un creciente interés por articular vías de participación

⁹ Entre otros cabe destacar a Burdeau. En este sentido, véase G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*. París: Les Éditions Internationales, 1932, p. 274.

política ciudadana sino que aparecen de modo indirecto al tratar de restar protagonismo al Parlamento¹⁰. De ahí que no resulte extraño observar, tal y como destaca Torres del Moral, cómo incluso el movimiento obrero se negó a hacer de la participación directa su reivindicación básica, siendo rechazada por el socialismo francés (quizá debido a la experiencia bonapartista), aunque finalmente aceptada por el alemán¹¹.

2. EL PROTAGONISMO PARLAMENTARIO Y SUS RECTIFICACIONES

En el periodo de entreguerras, el constitucionalismo demoliberal padeció una profunda crisis que, a juicio de Garrorena (2013: 63), afectó tanto a los aspectos políticos del sistema (donde el descrédito de las instituciones democráticas, incluido el Parlamento, había llegado a altos niveles) como a los propios presupuestos económicos del modelo, que se demostró incapaz de contener las nuevas demandas sociales.

En este contexto, la incorporación de los partidos políticos con su lógica elitista de la representación acabó por diseñar una mecánica parlamentaria alejada de la calle a la vez que provocó una constante inestabilidad gubernamental. De ahí que, como destaca Garrorena, «[...] se creyera que la salida a esta crisis debía consistir en buscar medidas correctoras orientadas a contrarrestar lo que Hugo Preuss llamó entonces el “absolutismo del Parlamento”, causa visible de la inestabilidad del sistema» (ibíd.: 64).

Por eso se trató de frenar el protagonismo parlamentario en favor de un reequilibrio de fuerzas que proporcionase una mayor esfera de autonomía a los Gobiernos. Esta tarea se va a llevar a cabo partiendo de una valoración

¹⁰ Frente a las corrientes antiparlamentarias instaladas entonces en la socialdemocracia europea, Karl Kautsky en 1893 escribió el libro *Parlamentarismo y democracia*, donde exponía la idea de que el parlamentarismo y el sistema de partidos, lejos de ser instrumentos favorables solo a la burguesía, constituían el único medio idóneo para el desarrollo de la socialdemocracia y de la concepción socialista: «Creemos haber demostrado suficientemente que en un gran Estado moderno el centro de gravedad de la actividad política radica necesariamente en el Parlamento [...] La legislación directa por el pueblo solo puede plantearse hoy en día [...] no como instrumento para eliminar el sistema de representación, sino como medio para configurarlo más democráticamente y someterlo así más al control del pueblo». Recogido en Kautsky (1982: 193).

¹¹ En este sentido resulta significativa y representativa la idea de Jules Guesde, líder socialista francés, que dijo que entre el cólera, que es el régimen parlamentario, y la peste, que es el plebiscitario, no se elige: se dice que no a uno y a otro. Recogido en Torres del Moral (1985: 25).

crítica del régimen liberal-representativo e introduciendo elementos contradictorios, pero determinantes en la configuración parlamentaria de entonces:

- a) Las formas de democracia directa: en especial, el instituto del referéndum.
- b) La idea de justicia constitucional reforzada con la aparición y el protagonismo del Tribunal Constitucional (con capacidad para declarar la nulidad de leyes aprobadas en el Parlamento).
- c) La «racionalización» de los instrumentos de control del Parlamento sobre el Gobierno (la moción de censura), así como la incorporación de figuras (presidente de la República) que conformaban una nueva relación de fuerzas entre poderes.

Un ejemplo de este nuevo diseño constitucional lo encontramos en la Constitución de Weimar de 1919, en la que se trataba de estructurar políticamente una incipiente democracia de masas, articulando diferentes instrumentos de participación política directa en un ámbito geográficamente extenso y bajo el marco de un régimen parlamentario moderno. Para ello, tal y como apunta Aguiar (1977: 93), se sigue el modelo de la Constitución Helvética de 1876, que conforma un amplio abanico de procedimientos de participación directa y en la que se configura de modo implícito (artículo 73.3) la iniciativa legislativa popular. De este modo, se ha dicho con razón que «[...] la función parlamentaria por excelencia, la legislativa, se ve superada por la decisión sin intermediarios del titular de la soberanía en forma de referendos aprobatorios o abrogatorios de una ley, sobre todo si el referendo puede ser convocado por una iniciativa legislativa popular» (Torres del Moral, 1997: 1068).

En este objetivo se emplearon autores como Kelsen o Preuss pero, sobre todo, Mirkine-Guetzévich, que acuñó en 1931 la expresión «parlamentarismo racionalizado». Este autor, desde una perspectiva eminentemente práctica, se inserta dentro de la corriente constitucional favorable a la inclusión de las formas de participación directa de los ciudadanos (especialmente el referéndum) como instrumento de ruptura de lo que Aguiar (1977: 71) denomina «circuito cerrado Gobierno-Parlamento, característico de la crisis del parlamentarismo». De esta forma, el pueblo se une a la nueva estructura del sistema político a través de las siguientes fórmulas enunciadas por Mirkine (1931: 139): revocación del jefe del Estado por votación popular; disolución de las cámaras por referéndum (iniciado a instancias del jefe del Estado); disolución de las cámaras por iniciativa popular (seguida de referéndum) y disolución de las cámaras como consecuencia de la votación popular del texto de una ley.

Esta intervención directa del pueblo en las decisiones políticas estrecha aún más el cerco al Parlamento y lo desplaza del centro del sistema político,

de modo que, como sostiene Torres del Moral (1997: 1063), es el miedo a que los Parlamentos democráticos emergentes elegidos por sufragio universal pudieran llevar al «desgobierno», lo que originó la necesidad de «[...] “racionalizarlos” esto es, debilitarlos, frenarlos, controlarlos, para asegurar la estabilidad gubernamental. Como parlamentarismo “frenado” califica Loewenstein al de la V República Francesa, y como parlamentarismo “controlado” al de la República Federal de Alemania».

Nos encontramos ante etiquetas variadas que muestran que, en el fondo, lo que se pretendía era la adecuación o coherencia técnica del sistema parlamentario con el nuevo perfil que adoptaba el régimen liberal que estaba dando un paso decisivo hacia el Estado social. Como señala Santamaría (1972: 766 y 775), no cabe sustraerse a la idea de que tanto el referéndum como la iniciativa legislativa popular eran ideados y conformados como soluciones técnicas que trataban de perfeccionar el esquema de funcionamiento parlamentario liberal pero sin renunciar a él.

Por tanto, no hay una recepción plena de estas figuras, sino unos correctivos de las deficiencias de la democracia representativa. Así se observa, por ejemplo, en Max Weber, que en su obra *Economía y sociedad* apuesta por el referéndum como instrumento utilizable frente a los Parlamentos corrompidos¹²; o también el caso de Carré de Malberg, que en sus ya citadas «Consideraciones teóricas sobre la cuestión de la compatibilidad del referéndum con el parlamentarismo» se mostró favorable a recurrir correctivamente a las técnicas de democracia directa dentro de la democracia parlamentaria (Garrorena Morales, 2013: 66).

Sin embargo, esta posición no ahuyentaba del todo las dudas que podía suscitar la aplicación práctica de estos instrumentos de participación. Por ello no resulta extraño que estas herramientas de democracia directa también fueran contempladas como antiparlamentarias, antipartidistas e instrumentos al servicio de la personalización del poder; se veía en ellas instituciones de fácil manipulación antidemocrática, «bonapartistas», idea que quedó reforzada poco antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial, cuando las asumió el totalitarismo. Dicho de otro modo, como consecuencia de las experiencias vividas durante aquella época, estas instituciones de participación directa pasaron de ser concebidas como revolucionarias a simbolizar un instrumento reaccionario que afianzaba todo gobierno con aspiraciones totalitarias.

Fuese por este motivo o por otros, lo cierto es que, al echar la vista atrás, nos damos cuenta de que la elasticidad de los modelos ideales ha operado fun-

¹² Y, como señala Santamaría (1972: 770), la influencia de Weber sobre Preuss fue notable, de ahí que se incorporara la figura del referéndum en la Constitución de Weimar (artículos 72-76) bajo este punto de vista.

damentalmente sobre la democracia representativa pero no sobre la directa, ya que salvo alguna excepción notable, como Suiza, ha permanecido identificada con figuras con escaso desarrollo legislativo innovador.

3. EL PARLAMENTO ACTUAL ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS: ¿OCASO U OPORTUNIDAD?

Ciertamente en la actualidad la participación directa de la ciudadanía en el proceso legislativo se inicia y finaliza con la mera proposición de una ley, ya que una vez que consigue entrar ésta en sede parlamentaria comienza a operar la representación (y sus consiguientes problemas en la democracia actual) como elemento corrector y modificador de esa participación directa.

Kelsen, en su obra *Esencia y valor de la democracia*, se planteaba la necesidad de reformar el parlamentarismo en el sentido de intensificar sus elementos democráticos. Ante esta tarea, y siendo consciente de que por razones técnicas era imposible dejar que el pueblo tuviera directamente asignadas las funciones legislativas, entendió que además del referéndum debía incentivar-se la institución de la iniciativa popular. Para este autor, dicho instrumento, que consiste en que «un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento», permite la «relativa injerencia» del pueblo en la formación de la voluntad estatal (1977: 65).

Ahora bien, esta posibilidad debe quedar circunscrita a la oportunidad de establecer y facilitar el proceso de aspiración popular materializado a través de la propuesta de una ley articulada, sobre la base de unas líneas generales, sin que quepa descender a un proyecto elaborado. Esta limitada oportunidad se justifica bajo la idea de que los electores no pueden dar instrucciones obligatorias a sus representantes (sería tanto como revitalizar de modo indirecto el mandato imperativo), de tal forma que esta institución queda reducida a «[...] la posibilidad de que en el seno del pueblo se manifiesten inspiraciones a las cuales ajuste el Parlamento su actividad legislativa» (ibíd.: 66).

En tales circunstancias, si apelamos a una mayor participación ciudadana en el proceso legislativo pero, de entrada, ceñimos su actividad y protagonismo a la mera capacidad de proponer una iniciativa legislativa, en el fondo no logramos avanzar eficazmente en nuestro propósito, ya que siempre encontraremos el límite implícito de hasta qué punto la elaboración y determinación del contenido detallado de la ley, e incluso su defensa, constituyen una reedición de los viejos cuadernos de instrucciones.

Este viejo problema puede percibirse como un muro de contención entre el ideal de la democracia participativa y su configuración real. Si nos resigna-

mos ante esta circunstancia, no lograremos acortar la distancia existente entre el pueblo como sujeto de imputación de la voluntad política y el pueblo legitimado para participar activamente en la configuración de esta.

En este orden de cosas, conciliar la idea de la libertad con la de pertenencia de cada individuo a una entidad colectiva superior es retomar la vieja discusión de qué supone ser ciudadano hoy. Cuestión que está en íntima relación con la distinción expuesta por Constant entre la libertad de los antiguos y la de los modernos que, en esencia, se debe a la diferenciación del ámbito público y privado del individuo puesta en conexión con su voluntad de participar en los asuntos que afectan al conjunto de la sociedad.

Desde un tiempo a esta parte los ciudadanos están participando más a través de la iniciativa legislativa popular, pero quizá esto no sea sostenible en el tiempo si la ciudadanía percibe que sus esfuerzos por poner en marcha el procedimiento no sirven de nada, puesto que lo que inicialmente proponen y lo que finalmente se aprueba no son textos similares. Así pues, ¿por qué no exigir un respeto genérico a su contenido?

Hacer referencia al contenido de la iniciativa y a su eventual observancia supone retomar una parte de los viejos debates sobre la idea de representación, ya que, como señala García Guitián (2003: 396), «otra de las cuestiones siempre presentes a la hora de analizar la representación es la de determinar qué se representa (su dimensión sustantiva) y cómo exigir responsabilidades por lo realizado».

Entre el mandato imperativo y la libertad absoluta del representante hay toda una gama intermedia de posicionamientos señalados por Pitkin. De hecho, esta autora considera que una de las cuestiones no resueltas es la controversia entre el mandato y la independencia en la relación representante-representado. Controversia suscitada por el propio concepto de representación que, formulado como actividad, debe lograr que el representante actúe de tal modo que, a pesar de ser independiente y sus votantes tener capacidad de acción y de juicio, no se plantee ningún conflicto entre ellos (1985: 157-183).

En estas circunstancias, consideramos que el factor tiempo puede constituir un elemento clave, puesto que si una vez propuesta y aceptada la iniciativa por el Parlamento, entra en juego la representación concebida como actividad, ¿quedaría de algún modo vinculado el representante con los representados para «defender» su causa durante toda una legislatura? Evidentemente no, ni siquiera aunque las líneas generales de la iniciativa estuvieran incluidas en el programa electoral.

Así pues, hemos de buscar un mecanismo que, aun admitiendo las mejoras técnicas y las modificaciones oportunas que se realicen durante la tramitación parlamentaria, no traicione el *espíritu* de la iniciativa. Lo cual supone,

en cierta medida, incurrir en una «revitalización del mandato imperativo» y ¿qué ocurre cuando ese mandato queda expresamente prohibido por la Constitución?

En realidad, la prohibición del mandato imperativo constitucionalizada en gran parte de los países de Occidente implica la asunción de una arcaica forma de entenderlo, que responde casi a una mitificación que ha pretendido preservar al Parlamento como lugar central y autónomo de la deliberación. Aceptar «instrucciones» suponía debilitarlo, pero lo cierto es que a día de hoy, y tal y como señala Acosta (1997: 991), la impropiedad de su prohibición constitucional se debe fundamentalmente a: «[...] lo inconveniente que es que una Constitución prohíba lo imposible o lo inevitable». Por eso no resulta extraño escuchar hacer mención al «pseudo-mandato imperativo» de los partidos políticos que en la práctica opera en las democracias actuales.

De ahí que, aunque nuestra Constitución, como también otras de nuestro entorno, hayan seguido la inercia constitucional de su prohibición expresa, esa prohibición ha obedecido principalmente a un objetivo: preservar la independencia de criterio y actuación del diputado frente a las posibles injerencias del partido o grupos de interés, pero ¿acaso no quedaba también blindado de forma indirecta el diputado ante las demandas que los propios ciudadanos pudieran formularle directamente?

Este sería el caso de las iniciativas legislativas populares que, en el supuesto de querer ir más allá de la mera formulación de una propuesta «exigiendo» el respeto a su contenido esencial, no debieran concebirse como una «injerencia» en la autonomía parlamentaria materializada a través de un pseudomandato imperativo.

Ante dicha percepción, y para adecuar y ajustar esta institución a los nuevos tiempos, por qué no plantear una reforma constitucional del artículo 67 CE, valorando propuestas como la que en su día propugnó Jean Foyer para el análogo artículo 27 de la Constitución francesa: «Los miembros de las Cortes Generales no representan a ningún partido ni grupo» (1992: 40)¹³.

Considero interesante iniciar la tarea de replantearnos, y tal vez reformular este concepto histórico, de modo que seamos capaces de desvelar las contradicciones entre los valores y principios latentes que propugna y su funcionalidad en relación a la iniciativa legislativa popular actual. A mi juicio, la asunción del mandato representativo como la mejor de las opciones posibles se ha ido consolidando como una ficción jurídica construida con base en un antimodelo: el mandato imperativo. Había que desterrar la posibilidad de

¹³ Citado en Acosta Sánchez (1997: 991).

que el representante no fuera sino un mero portavoz de las voluntades de sus representados, fragmentando de este modo la voluntad de la nación que debía ser una¹⁴.

En realidad, este antimodelo, construido bajo los planteamientos del pensamiento liberal, no solo centraba su atención en el sujeto (el titular de la soberanía), sino también sobre su objeto, ya que, según Burke, el Parlamento era una asamblea deliberante de una nación con un interés que representaba el interés de la totalidad. De ahí que el Parlamento no pudiera entenderse como «un congreso de embajadores que defiende intereses contrapuestos y hostiles» (1984: 313), idea que también compartirá Madison al aglutinar los intereses bajo demandas colectivas que provengan de facciones o grupos y que él tratará de contrarrestar. Además, la interrelación del sujeto con el objeto de la representación nos conduce a otro problema, a mi juicio mucho más determinante, señalado por Burdeau: si se aceptaba la vinculación de los representantes respecto de las instrucciones de los representados tendríamos que admitir que una voluntad anterior puede condicionar la formación de la voluntad nacional (1970: 98).

Pero ¿por qué no revisar el antimodelo? La construcción teórica del mandato imperativo se sirvió de un ideal reactivo frente a experiencias negativas previas. Algo por otro lado común en la evolución de la teoría política ya que, como señala el propio Dahl (2000: 10-11), si hoy en día existe consenso sobre la benevolencia del modelo democrático vigente es porque las alternativas (fuertemente condicionadas por experiencias del pasado) han sido rechazadas.

Y de nuevo nos encontramos ante una dificultad considerable: replantearnos el mandato imperativo significa también poner en cuestión la centralidad parlamentaria. Una centralidad que se sedimentó en el Estado liberal y que encontró su apoyo indirecto en la percepción y garantía de la libertad en Montesquieu y Rousseau. Si para Montesquieu la libertad es concebida como un valor político fundamental, su consabido pragmatismo le hizo percibir la ley como único criterio garante de la misma, que no podía estar en manos del

¹⁴ En realidad, tal y como expuso Lucas Verdú, el orden político representativo, que aglutinaría esa voluntad, respondería a los intereses de una clase burguesa en ascenso que pretendía asegurarse un puesto rector en la dinámica social. En P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, volumen I, 1972, Madrid, p. 30. A lo que cabe añadir lo señalado por Aguiar de Luque (1977: 5) y es que «las necesidades de tráfico mercantil de la clase burguesa imponían unidades políticas más amplias, de funcionamiento centralizado, que dificultaban la puesta en práctica del ideal democrático».

pueblo, sino en manos de unos representantes¹⁵. También Rousseau, aunque partiendo de una noción de libertad distinta, y por tanto connatural al ser humano, esboza un orden legítimo que respeta dicha libertad sobre la base de un pacto social del que emerge una voluntad general soberana cuya máxima expresión es la ley¹⁶. De una u otra forma, el poder legislativo queda sublimado y había que garantizar su independencia.

Si el mandato imperativo convierte al representante en mero transmisor de instrucciones de sus representados, al prohibirlo atribuyeron a los elegidos la representación del interés general, defendiendo su autonomía. Y no solo la de los representantes sino también la parlamentaria, ya que el parlamentarismo concibe al Parlamento como un cuerpo deliberativo encargado de definir el interés general o la voluntad de la nación a resultas de un consenso mayoritario surgido de la discusión¹⁷. Es, por tanto, el lugar de decisión política por excelencia e introducir injerencias «externas» debilita su centralidad en el complicado equilibrio de poderes.

Si comenzamos el epígrafe con Sánchez Agesta (1979: 330), también querría concluirlo con él, ya que este autor considera que:

[...] lo que el Contrato social tiene de símbolo de una nueva etapa de pensamiento político, no es tanto el que difunda o fundamente determinadas orientaciones como la forma de enfrentarse a los problemas políticos. Las instituciones no se aceptan como buenas por el solo hecho de que existan y fueran las instituciones de las generaciones pasadas desde una fecha que se pierden en el tiempo, sino que se pregunta y se quiere responder por una justificación racional y actual del orden político [...]. Por eso no importan tanto las ideas concretas como esta atmósfera en que se respira el sentimiento de caducidad de un orden y la necesidad de trazar «ex ovo» los nuevos principios y la nueva estructura del que le ha de suceder. Y aún más precisamente el sentimiento de que las instituciones, los poderes y los derechos se han de justificar y regular por la razón humana. Tal es lo que el siglo XVIII legó a los siglos venideros [...].

¹⁵ Resulta paradójico que dentro de su pragmatismo metodológico llegue a la contradicción de concebir que el pueblo no está capacitado para decidir por sí mismo sobre los asuntos políticos y sí lo esté para elegir a sus representantes (Torres del Moral, 1977a: 409-410).

¹⁶ Otro problema distinto es cómo Rousseau falsea su modelo para tratar de «encontrar un legislador» que se ajuste a su teoría. En Torres del Moral (1977b: 144-146).

¹⁷ En este sentido, resulta de interés consultar: P. Vega García, La función legitimadora del Parlamento. En F. Pau Vall (coord.). *Parlamento y Opinión Pública*. Madrid: Tecnos, 1995, pp. 229-240.

III. LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR COMO CONTRAPESO A LA CENTRALIDAD PARLAMENTARIA

1. ÁMBITO EUROPEO: LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Europa siempre ha sentido la necesidad de reforzar la idea de la consecución de una verdadera democracia transnacional como parte de su proceso de construcción, y para ello no ha dejado de trabajar articulando mecanismos que reequilibraran las fuerzas entre las distintas instituciones que la integran.

Íntimamente relacionada con esta preocupación, a ella se ha unido la necesidad de elaboración de una noción de ciudadanía europea que supere el vínculo de la nacionalidad como principal criterio de adscripción. Esta limitación sustentada bajo principios territoriales constriñe un concepto que necesita crear un vínculo supranacional que simbolice un verdadero proceso de integración.

En realidad, estas dos inquietudes, que están en la base de las constantes llamadas de atención sobre el problema del déficit democrático de las instituciones europeas y su progresiva deslegitimación, sacan a relucir la dificultad señalada por Sánchez-Cuenca (1999: 93-94) de cuál deba ser el modo de enfocarlo. Podemos hacerlo poniendo toda nuestra atención sobre la ausencia de un *demos*, un pueblo, en el que las distintas ciudadanía europeas se reconozcan, o bien entender que el problema se debe a un deficiente diseño institucional que impide una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Es evidente que, aunque complementarias, estas dos vías de análisis requieren de un esfuerzo teórico y práctico notablemente dispar, así que en este trabajo nos centraremos únicamente en la segunda perspectiva.

Lo cierto es que desde hace años hemos insistido en ese enfoque nacional meramente agregativo, por eso no resulta extraño observar cómo el proceso de conformación de la ciudadanía europea ha resultado ser ejemplo y síntoma de la propia evolución política de la UE.

De ahí que, hoy en día, se insista en que para lograr un concepto de ciudadanía europea verdaderamente inclusivo que supere la idea de ciudadanía «post-nacional» es preciso articular efectivos instrumentos de participación política basados en dinámicas transnacionales que queden supeditados a unas condiciones estructurales de participación que trasciendan el ámbito nacional. Se trata de desterrar, por tanto, la implícita influencia de la «lógica de los Estados», que delimita y condiciona de manera determinante cualquier intento de participación activa ciudadana. En esta tarea se debe construir una dinámica propia que evite lo que en su día ya señaló Fraile Ortiz (2003: 22), y es que siga prevaleciendo el diseño instrumental del concepto de ciudadanía

al servicio de la legitimación de todo el proceso de construcción de Europa, de manera que finalmente quede desprovisto de apoyo social efectivo¹⁸.

En esta senda, el Tratado de Lisboa ha dispuesto que todo ciudadano tenga derecho a participar en la vida democrática de la Unión mediante la figura de la iniciativa ciudadana europea.

En concreto, el marco legislativo en el que se inscribe la iniciativa ciudadana europea es el artículo 11.4 del Tratado de la Unión Europea, que la contempla como un derecho cuyo ejercicio, procedimientos y requisitos han sido desarrollados a través del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, y del Reglamento de Ejecución (UE) n° 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida de apoyos a través de páginas web.

En realidad nos encontramos ante la posibilidad de que un grupo de ciudadanos formule una propuesta a la Comisión Europea para que ésta, en el ámbito de sus competencias, plantee un texto legislativo al Parlamento y al Consejo. En este sentido, ya de inicio podríamos establecer dos consideraciones. La primera es que, tal y como estipula el artículo 2 del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, no existe una obligación formal de presentar la propuesta tal y como fue formulada, por tanto, no queda vinculada la Comisión al contenido de la iniciativa como así parece evidenciarlo la ambigua expresión empleada de «*propuesta adecuada*». En directa relación con esta cuestión, las limitaciones materiales son evidentes, pues solo cabe plantear una iniciativa en el ámbito de las atribuciones de la Comisión.

De todo ello se deduce que nos encontramos ante un instrumento articulado a través de la necesaria intermediación de la Comisión. Por tanto, es notorio que, pese a los constantes esfuerzos por delimitar el monopolio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión (Gómez Sánchez, 2013: 65), este instituto de participación ha quedado en sus manos, situación que solo se nos antoja comprensible si no cuestionamos las específicas competencias que tiene la Comisión en orden a la propuesta legislativa.

No obstante, si existe un escenario político donde el reequilibrio de poderes y su diseño institucional muestra claramente una pugna por recuperar cierto protagonismo parlamentario, ese es el europeo. El déficit democrático que se achaca a la formulación y toma de decisiones en el seno de la UE ha

¹⁸ También resulta interesante consultar: M. Fraile Ortiz, La ciudadanía europea (entre paréntesis). *Revista Fundamentos*, 7: El Pueblo del Estado. Nacionalidad y Ciudadanía en el Estado Constitucional-Democrático, 2012, pp. 311-357.

hecho que muchos apuesten por configurar una gobernanza cercana al sistema parlamentario tradicional.

En este contexto, y dentro del debate suscitado en torno a la consecución de un mayor protagonismo parlamentario en el seno de la UE, surge la iniciativa ciudadana europea como parámetro de su posición institucional. Sirva como muestra su configuración procedimental al plantear otro importante problema, y es que, suponiendo que la iniciativa ciudadana europea pudiera residenciarse en sede parlamentaria, a día de hoy su regulación parece incidir en los aspectos esencialistas de la nacionalidad, una circunstancia que podría socavar el carácter transnacional del Parlamento Europeo.

Ejemplos de esta percepción los encontramos en el propio Reglamento mencionado cuando regula la condición de «firmante» y «organizador» y establece unas condiciones ligadas a la nacionalidad (art. 3) y no a la residencia, que trata de matizar al exigir que, para garantizar la representación del «interés de la unión», el comité esté integrado por siete o más ciudadanos que provengan de diferentes Estados de la UE. En este sentido, se han presentado objeciones sobre cómo articular ese «interés general», ya que la exigencia de que sean los ciudadanos de tan solo siete Estados miembros los necesarios para su conformación suscitó cierto debate (Bilbao y Vintró, 2011: 64-65) antes de su concreción reglamentaria (entre otras cuestiones se discutió sobre la ausencia de criterios geográficos en su determinación), a la vez que no ha evitado las críticas sobre la posibilidad de que este instrumento quede en manos de colectivos muy bien organizados (o incluso grupos de presión) con respaldo económico suficiente para llevarlo a cabo.

También otro aspecto procedimental asociado a la nacionalidad se evidencia cuando se determina que sea una autoridad nacional la que certifique el sistema de recogida de firmas (art. 6) y verifique las declaraciones de apoyo (art. 8) que, en todo caso, requieren de un número mínimo en función del Estado (art. 7 y anexo I) y que si son recabadas por la vía electrónica, se someterán a la normativa de protección de datos de cada país (art. 12)¹⁹. Esta última exigencia también difiere en función de los países miembros, ya que el tipo de datos personales que se nos van a exigir a la hora de cumplimentar los formularios de declaración de apoyo a una propuesta van a depender de la legislación nacional de cada Estado (anexo III). En este ámbito, hubiera sido

¹⁹ Esta cuestión puede plantear cuestiones controvertidas en el futuro. En este sentido véase Cotino Hueso, L. (2011). El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos. *Revista de Derecho Político*, 81, pp. 323-378.

deseable que se creara para el proceso de verificación una «firma electrónica europea».

Por tanto, creo que nos encontramos ante una herramienta de participación ciudadana directa que podría haber reforzado más la idea de ciudadanía europea como sujeto político con entidad propia no tan estrechamente vinculada a la nacionalidad.

Una oportunidad, desaprovechada, que no resta importancia al significativo paso que se ha dado en la construcción de la europeización horizontal ya que se ha apostado por esta vía «indirecta» que consiste, básicamente, en el rediseño institucional que introduce la iniciativa ciudadana en el proceso legislativo y que permite «desde arriba» edificar y articular una ciudadanía europea. Buena prueba de ello son las numerosas iniciativas que se han presentado desde que este instrumento de participación entró en vigor²⁰.

Precisamente, y en cumplimiento del art. 22 del Reglamento, la Comisión ha elaborado, recientemente, un informe en el que hace balance de su implementación, destacando que, pese a su plena y satisfactoria aplicación, resulta necesario mejorar algunos aspectos técnicos y de naturaleza política (entre otros: la falta de personalidad jurídica de los comités de ciudadanos, la necesaria simplificación y unificación de los procesos de recogida y verifica-

²⁰ En este sentido resulta interesante observar la lista de las iniciativas sobre las que la Comisión ya ha hecho públicas sus conclusiones (de un total de 51 presentadas): «Uno de nosotros» (registro el 11/05/2012), que finalmente fue rechazada (28/05/2014), y «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!» (registro el 10/05/2012), que es la primera iniciativa ciudadana europea en tomarse en consideración por la Comisión. Está a la espera de respuesta de la Comisión la iniciativa «Stop Vivisection». Además existen otras que han conseguido pasar el trámite de la recogida de firmas pero que aún no han sido estudiadas por la Comisión: «Weed like to talk» (registro el 20/11/2013), «Iniciativa Europea a favor del Pluralismo en los Medios de Comunicación» (registro el 19/08/2013), «ACT 4 Growth» (registro el 10/06/2013). Todavía están en periodo de tramitación (en la fase de recogida de firmas) y por tanto abiertas: «A la escucha» (registro 09/02/2015), «Vite l'Europe sociale! Pour une coopération renforcée des États membres contre la pauvreté en Europe» (registro 19/12/2014) y «Por una Europa más justa, neutralicemos las sociedades pantalla» (registro 01/10/2014). Sin embargo, son numerosas las iniciativas retiradas por los propios organizadores: «MOVEUROPE», «NEW DEAL 4 EUROPE», «Turn me Off!», «Let me vote», etc., o las que no han alcanzado el número suficiente declaraciones de apoyo exigido: «European Free Vaping Initiative», «Single Communication Tariff Act», «30 km/h-por unas calles habitables!», etc. En <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives> (última consulta 23/04/2015).

ción de firmas, la ausencia de un plazo específico para presentar ante la Comisión la iniciativa que ha obtenido apoyos suficientes, etc.)²¹. En esta línea, también cabe destacar los estudios y conclusiones sobre esta materia elaborados por el Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo y el Comité Económico y Social Europeo (a través de los «Días de la ICE»)²².

De todos ellos se extrae la conclusión de su incierta valoración a largo plazo, pero, de lo que no cabe duda es que, tal y como está formulada en la actualidad, constituye una vía de intervención de la ciudadanía que abre nuevos y complementarios cauces a la democracia representativa y que podría suponer una estrategia intermedia entre las dos postuladas por Beck (estrategia de la parlamentarización y estrategia que apuesta por nuevos modelos de democracia) para la democratización de Europa. Y aunque este autor tan solo hace referencia a los referendos, estimo aplicable a la iniciativa su reflexión sobre si a través de este instrumento se puede salvar la distancia existente entre las instituciones y los ciudadanos europeos y si los procesos deliberativos desencadenados por su implementación pueden mejorar la integración de Europa «desde abajo», desplegando todo su «potencial creador de comunidad» (2006: 320-323).

Queda por ver si el debate suscitado en torno a la puesta en marcha de la iniciativa ciudadana europea puede significar o no una oportunidad para reconfigurar el papel institucional del Parlamento Europeo dentro del difícil reequilibrio de poderes que hay en el seno de la UE. Habrá que esperar.

2. ÁMBITO NACIONAL: LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

En el ámbito nacional, el reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular surge por primera vez dentro del contexto europeo del primer constitucionalismo de entreguerras, de ahí que nuestro antecedente más cercano sea la Constitución de 1931, en cuyo artículo 66 se regulan de forma conjunta la figura del referéndum y de la iniciativa legislativa popular²³.

²¹ Véase <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-145-ES-F1-1.PDF>.

²² Véase respectivamente: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536343/EPRS_IDA%282015%29536343_EN.pdf, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.events-and-activities-eci-day-2014>.

²³ Artículo 66: «El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por ciento del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

En este precepto se hacía una remisión expresa a una futura ley para su desarrollo normativo, con una intención dilatoria que evidenciaba la percepción de esta institución como un instrumento al servicio de la personalización del poder y de fácil manipulación antidemocrática.

En realidad la iniciativa legislativa popular, ya entonces, se configuró como un instrumento de corrección del Parlamento que se instalaba dentro de la corriente constitucionalista imperante en ese momento, que solo contemplaba como plausible la democracia representativa. Asimismo, la centralidad parlamentaria era evidente y, aunque se arbitraban mecanismos que debían contrarrestar ese protagonismo, el necesario desarrollo normativo de esta figura dejaba en sus manos cualquier intento de apertura hacia este instituto de democracia directa.

Esta concepción recelosa se repitió en el proceso constituyente de 1977-1978²⁴, y aunque el texto elaborado por la Ponencia de las Cortes era más receptivo de las instituciones de democracia directa, una vez llegado al Congreso se debatió sobre la forma de articular la democracia representativa y la directa con una intención reductora de esta última. Buena prueba de ello fueron los debates en el Congreso en torno a la conformación del texto definitivo del artículo 92 CE relativo al referéndum, en los que se acordó potenciar la participación electoral y, en función de ello, a unos partidos políticos recién creados o reconstruidos —muy débiles, por tanto, pero muy necesarios para el asentamiento del régimen democrático— y menguar una participación directa que podía ser utilizada como indeseable alternativa²⁵.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por ciento de los electores. *Una ley especial* regulará el procedimiento y las garantías del “referéndum” y de la iniciativa popular». Recogido en Padilla Serra, A. (1954). *Constituciones y Leyes Fundamentales de España (1808-1947)*. Universidad de Granada, p. 172.

²⁴ Tanto el referéndum como la iniciativa legislativa popular eran percibidos como unos instrumentos que podían estar sometidos al populismo y a la manipulación de la ciudadanía, del mismo modo que su empleo frecuente se asociaba a los regímenes autoritarios. Una idea que debe quedar desmentida por los hechos, ya que al menos en España, en el caso de los referéndums, y tal y como señala Vírgala, el régimen franquista sólo convocó dos referéndums: uno para la ley de sucesión de 1947 y el otro para la Ley Orgánica del Estado de 1966. En Vírgala Foruria (2013:19).

²⁵ A este respecto, fueron muy ilustrativas las palabras de Pérez Llorca en el debate en el pleno: «[...] En el fondo estamos aquí ante un problema valorativo de si vale más la pena que asentemos con nitidez el sistema parlamentario en toda su pureza [...] si adjuntáramos al sistema parlamentario unos instrumentos de democracia directa o semidirecta, estaríamos haciendo un régimen híbrido [...], extraordinariamente frágil [...] hay que dejar que el sistema parlamentario funcione, se enraíce —cosa

Al respecto, Pedro Cruz (1980: 167-168) realiza una aguda descripción del proceso de *racionalización* de los constituyentes respecto de las manifestaciones directas de la voluntad popular, cuando afirma que, debido a la proclamación del art. 23.1 CE, se optó por mantener formalmente el referéndum y la iniciativa popular, haciéndolas, al mismo tiempo, imposibles e inoperantes. En el fondo, desvela este autor, «el propósito constitucional básico de este modelo de racionalización, la consolidación de la posición institucional de los partidos políticos, loable de por sí, es dudoso que haya acertado en el mismo». Idea, por otra parte, que parte de un antagonismo (o partidos o instrumentos de democracia directa) que a día de hoy, y a mi juicio, no tienen por qué mostrarse incompatibles.

En este contexto, la regulación actual de la iniciativa legislativa popular en el ámbito nacional obedece a lo estipulado de forma limitativa por el artículo 87.3 CE que ha sido desarrollado posteriormente por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, y la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo que modificó el preámbulo y el artículo 7 de la Ley Orgánica 3/1984, así como la reciente Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, que modificó el artículo 13.2.

Aunque se ha escrito mucho sobre esta figura²⁶, quisiera incidir brevemente en aquellos aspectos que determinan y condicionan su relación con la posición institucional del Parlamento.

En primer lugar, en el ámbito material, las limitaciones no son solo las contempladas en el artículo 87.3 de la CE, reproducidas a su vez en el artículo 2 de la ley, sino que esta añade dos más: el art. 134.1 CE relativo a los presupuestos generales y el art. 131.2 CE sobre la planificación económica general²⁷. Precisión innecesaria, por lo demás, porque estas materias están ex-

difícil— en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez solidificado, una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado que hemos consagrado o vamos a consagrar en la Constitución, entonces se le puedan adjuntar unas formas de actuación de democracia directa o semidirecta». Citado en Presno Linera (2012: 92).

²⁶ Entre otros, cabe citar a: Biglino Campos, P. (1987). La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, pp. 75-130; Larios Paterna, M^a. J. (2002). *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados; Aranda Álvarez, E. (2006). La nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, etc.

²⁷ Como señala Cuesta López, la inadmisión a trámite motivada por la incursión de la iniciativa en alguna de las limitaciones materiales (especialmente en materia tributaria y de carácter presupuestario) es la primera causa de su fracaso. En Cuesta López V. (2008). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson Cívitas, pp. 397-398.

cluidas por la propia Constitución, arts. 134.1 y 131.2 respectivamente, que otorgan el monopolio de la iniciativa al gobierno. Esta falta de sistemática del texto fundamental es bien expresiva de la precipitación y falta de estudio con la que fueron aprobadas estas rectificaciones del texto inicial. Dígase lo mismo respecto de la reforma constitucional, cuya iniciativa queda reservada por el artículo 166 de la norma suprema a los órganos mencionados en los apartados primero y segundo del artículo 87, con lo que queda excluida la iniciativa popular regulada en el apartado tercero.

En este sentido, Presno Linera (2000: 36) llama la atención acerca de que: «[...] los ciudadanos integrados en el cuerpo electoral no puedan participar en la fase de iniciativa de una cuestión tan relevante para el sistema jurídico como es la reforma de la norma suprema del mismo». Esta significativa limitación, que no prejuzga nada sino que permite recabar la voluntad popular para iniciar un proceso, es fuente de polémica junto con otra importante exclusión: toda materia susceptible de ser regulada por ley orgánica. Una cuestión que incide de un modo directo o indirecto en la solicitud de reforma de multitud de leyes que afectan a nuestros derechos y libertades fundamentales, y que son objeto de demandas sociales de mejora. Asimismo, se da la situación paradójica de que, en atención a esta imposibilidad material, tampoco los ciudadanos pueden «proponer» la reforma de la propia ley reguladora de este instituto.

La justificación dada en el mismo preámbulo de la ley (la de ser campos normativos «particularmente delicados» que debido a las «enseñanzas históricas» no pueden ser encomendados a este instrumento de participación directa), que ha seguido la inercia de la regulación formulada en nuestro Derecho histórico y en el Derecho comparado de nuestro entorno (por ejemplo, Italia), hace que nos planteemos con suspicacia por qué el Parlamento no permite abrir este cauce directo de participación ciudadana en los asuntos que más directamente les puede afectar.

Y la respuesta parece sencilla, y es que la regulación actual y restrictiva de esta iniciativa está diseñada para que sean los partidos políticos los que canalicen y articulen las demandas sociales; de esta forma se refuerza de manera indirecta a la democracia representativa, y en consecuencia al propio Parlamento. En el fondo, se otorga gran protagonismo a los partidos políticos porque existe una gran desconfianza por parte del legislador hacia la figura que estudiamos. De modo que, como señala Presno Linera (ibíd.: 38-39), «los partidos políticos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos jurídicos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, postergando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos [...]». Así, pues, ¿quién querría renunciar a ello?

Este escenario se acentúa más si uno atiende a los aspectos procedimentales de la ley. Y es que si observamos que es la Mesa del Congreso de los

Diputados la que se va a ocupar de la admisión de la iniciativa popular (art. 5) y su posterior tramitación parlamentaria (art. 13), nada nos permite asegurar que la proposición de ley así tramitada mantenga su redacción y su propósito originario. Una cuestión que ha tratado de ser solventada con la introducción de la necesaria participación, en la tramitación parlamentaria, de una persona asignada por la Comisión Promotora (art. 13.2, modificado por la disposición final de la LO 3/2015, de 30 de marzo, por la que se reforma la LO 3/1984, de 26 de marzo). ¿Cuál es el problema? El problema es que su puesta en funcionamiento se ha diferido a la inclusión de esta posibilidad en los Reglamentos de las Cámaras, circunstancia que a día de hoy aún no ha ocurrido.

Este hecho nos lleva a plantearnos, en dos casos, la posible «inconstitucionalidad por omisión» que se ha discutido mucho y ante la que se ha mostrado reticente a su admisión el Tribunal Constitucional (por la complicada legitimación activa). En primer lugar, cuando la LO prevé la participación de un miembro de la comisión promotora nos preguntamos si en ausencia de la regulación reglamentaria cabe entender que la Cámara debe dirigirse a la comisión para que designe una persona que defienda el texto, atendiendo así al espíritu de la LO a la vez que colmando la laguna del reglamento. Asimismo, nada dice la LO ni tampoco el reglamento sobre si la comisión puede retirar la proposición de ley si se entiende que las enmiendas aprobadas por la Cámara desvirtúan su sentido; así, pues, ¿cómo colmar las lagunas? A este respecto, cabe recordar que ya la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón, en su artículo 12.3 («La Comisión Promotora podrá solicitar que se retire la Proposición de Ley durante su tramitación si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa») tenía prevista esa posibilidad (que ha mantenido tras la reforma de esta ley por la ley 7/2014, de 25 de septiembre) por eso llama la atención que las leyes autonómicas sean más consideradas con este instrumento que la propia LO, pese a sus recientes modificaciones.

Como se puede observar, de nuevo, la implementación y desarrollo de esta figura queda en manos del Parlamento (esta vez incluso haciéndola depender de una futura reforma de los Reglamentos de las Cámaras), que parece no estar dispuesto a dejar «escapar de su control» cualquier atisbo de democracia directa puesto que esta circunstancia debilitaría su protagonismo en el procedimiento legislativo.

3. ÁMBITO AUTONÓMICO: LA CONVERSIÓN DEL MODELO NACIONAL AL AUTONÓMICO

Transcurridos los años desde la aprobación de la Constitución de 1978, y una vez desarrollados los Estatutos de Autonomía que habilitan, en el ámbito

de sus respectivas competencias²⁸, la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley, observamos que se ha dado una cierta inercia legislativa hacia la reproducción del modelo estatal que solo ha sido cuestionado en algunas recientes modificaciones legislativas.

En general, podemos afirmar que las principales diferencias entre el desarrollo normativo llevado a cabo por las distintas comunidades autónomas se encuentran, fundamentalmente, en tres aspectos. El primero es el número de firmas exigido (y el criterio asignado para el ejercicio de su titularidad), en segundo lugar las materias de exclusión de esta figura y, por último, los plazos a seguir en los distintos trámites parlamentarios.

Brevemente, y respecto al primero, observamos que no existe un criterio único (por ejemplo, la ley extremeña hace mención a la exigencia de un 5 por ciento del censo²⁹) pero, en general, el canon es un número total de firmas que varía de una comunidad a otra en proporción a su población³⁰. Curiosamente, y contra lo que pudiera parecer, es más restrictiva la Comunidad de Madrid, que exige 50.000 firmas, que la Comunidad de La Rioja, que tan solo precisa 6.000. Este requerimiento legal disuade de su ejercicio ya de inicio, por lo que no es de extrañar que se estén proponiendo reformas en este sentido para tratar de paliar el desafecto ciudadano hacia esta institución. No obstante, cabría plantearse como propuesta para evitar esta disparidad, que el Estado fije un porcentaje común a todas las comunidades autónomas, en virtud de la efectiva garantía del ejercicio del derecho de participación de todos los españoles regulado en el artículo 23 CE.

²⁸ Véanse entre otras, STC 5/1981, STC 37/1981, STC 137/1986, etc., o la importante STC 76/1994, de 14 de marzo (sobre la iniciativa legislativa popular autonómica y la reforma de CE).

²⁹ Por no citar la Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, en cuyo artículo 2 se exige: «[...] las firmas de, al menos, el uno por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación de la iniciativa ante la Mesa de las Cortes, correspondientes a la mayoría de las circunscripciones electorales de la Comunidad que representen en cada una de ellas, como mínimo, el uno por ciento del respectivo censo provincial, y que reúnan los requisitos prescritos en el artículo anterior».

³⁰ La horquilla va desde las 30.000 firmas exigidas en el País Vasco (cuestión que está siendo actualmente debatida en el Parlamento —a instancias de los grupos parlamentarios EH Bildu, PSE y UPyD— para rebajar su número a 10.000 y ampliar este derecho a los extranjeros no inscritos en el censo electoral que se encuentren allí empadronados y dispongan de permiso de residencia) a las 5.000 (o al menos el 1 por ciento del censo autonómico) exigidas en Navarra tras la reforma del 2012 que rebajó su número inicial (7.000).

Respecto a las materias excluidas de esta figura, merece la pena destacar que ha sido una de las cuestiones más controvertidas a tratar pero que, como señala Muro (2007: 396), podría sintetizarse en la fórmula empleada en la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular, en su art. 1: «Pueden ser objeto de la iniciativa legislativa popular las materias sobre las que la Generalidad tiene reconocida su competencia y el Parlamento puede legislar, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de autonomía, a excepción de las materias que el Estatuto de autonomía reserva a la iniciativa legislativa exclusiva de los diputados, los grupos parlamentarios o el Gobierno, de los presupuestos de la Generalidad y de las materias tributarias». Este amplio margen de discrecionalidad otorgado a los parlamentos autonómicos deriva en una desigual atribución entre comunidades, que se sustenta en una cuestión de distribución de competencia entre las comunidades autónomas y el Estado, dejando al margen la verdadera función de este instituto: servir de cauce legislativo de las demandas e intereses sociales.

Por último, en relación a la tramitación parlamentaria, casi todas las comunidades autónomas siguen las pautas marcadas por la Ley Orgánica con mayor o menor dilación en el tiempo, pero por las novedades incorporadas y su decidida intención de dar un nuevo impulso a la iniciativa popular, merece la pena ser destacada la Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular catalana³¹. En el preámbulo de esta ley, se hace hincapié en que: «[...] cuando se produce la comunicación de la comprobación y el recuento de las firmas, y la Mesa del Parlamento acepta a trámite la iniciativa y la publica en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, la titularidad de la iniciativa pasa a ser de la cámara. Desde ese momento, la comisión promotora pierde el control sobre ella y, por consiguiente, son el presidente y la Junta de Portavoces quienes deciden la conveniencia o no de debatir la iniciativa en el Pleno. Es decir, los promotores de la iniciativa quedan a la expectativa de los criterios de oportunidad de los órganos de gobierno parlamentarios, a diferencia de lo que puede suceder en las proposiciones de ley [...]». De ahí que en esta ley se propongan medidas sugestivas como (art. 14): incluir la necesidad de fijar un plazo de cuatro meses, para que las iniciativas legislativas, una vez hayan finalizado los trámites parlamentarios pertinentes, sean incluidas automáticamente en el orden del día de la sesión plenaria y, de esta forma, no se deje su inclusión al arbitrio de

³¹ En similar sentido se ha registrado una Proposición de ley de modificación de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunitat Valenciana, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (RE número 85.583), en *BOC* núm. 240, 13/05/2014.

los órganos de gobierno del Parlamento; reforzar la intervención de los promotores en el debate de totalidad, como también en la tramitación posterior de las iniciativas que superen este debate (especialmente en el trabajo de las comisiones legislativas), etc. En definitiva, se trataría de dar una mayor presencia en la tramitación parlamentaria a los promotores de la iniciativa.

Estos avances, pese a ser significativos, no escapan a la realidad de estar sujetos a la voluntad política de los representantes que se encuentran en las instituciones y que se resisten a cambiar un modelo caduco que sufre cierto descrédito ciudadano.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Hoy en día, la participación directa ciudadana en la formación de la voluntad política institucionalizada se hace más necesaria que nunca. De ahí que no sea excesivo concebir a la iniciativa legislativa popular como un magnífico instrumento que puede potenciar la legitimidad social del Parlamento.

El problema es que existe un común recelo hacia este instrumento en su formulación jurídica porque pone en cuestión la coherencia y compatibilidad de la democracia representativa con la directa, de manera que la mera posibilidad de incentivar o reconfigurar este instituto expone la fragilidad del resto del «edificio constitucional», personificado, significativamente, en el Parlamento.

La centralidad parlamentaria se resiste a perder su hegemonía en el proceso legislativo, por ello es evidente que pese a los muchos intentos por «racionalizar» ese protagonismo, en el fondo nunca se ha logrado socavar los cimientos sobre los que se asienta y se basa su funcionamiento: los postulados de la democracia representativa liberal.

Los modelos complementarios y no alternativos de participación formulados desde diferentes ámbitos geográficos demuestran esas reticencias hacia la búsqueda de soluciones técnicas que permitan no alejar a los ciudadanos del proceso legislativo.

En definitiva, analizar la iniciativa legislativa popular supone replantearse el papel institucional del Parlamento en las actuales democracias occidentales.

Bibliografía

- Acosta Sánchez, J. (1997). Del mandato imperativo al control de la representación política. Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución Española. En VV.AA. *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid: Tecnos.
- Aguar Luque, L. (1977). *Democracia directa y Estado Constitucional*. Madrid: Edersa.

- Beck, U. y Grande, E. (2006). *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bilbao, J. M. y Vintró, J. (2011). *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: CEPC.
- Burdeau, G. (1970). *Traité de science politique, T.V. Les régimes politiques*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Burke, E. (1984). *Textos políticos*. México: FCE.
- Cruz Villalón, P. (1980). El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, (13), 145-168.
- Dahl, R. (2000). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Fenichel Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: CEPC.
- Foyer, J. (1992). *Le Député dans la société française*. París: Editorial Económica.
- Fraile Ortiz, M. (2003). *El significado de la ciudadanía europea*. Madrid: CEPC.
- García Guitián, E. (2003). Problemas de la representación política. En Arteta, A., García Guitián, E. y Maiz, R. (eds.). *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Garrarena Morales, A. (2013). *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: CEPC.
- Gómez Sánchez, Y. (2013). La iniciativa ciudadana en la Unión Europea. *Panorama Social*. (17), 59.
- Jefferson, T. (2014). *Escritos políticos. Declaración de independencia, autobiografía, epistolario...* Madrid: Tecnos.
- Kautsky, K. (1982). *Parlamentarismo y democracia*. Madrid: Ed. Nacional.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.
- Mirkine Guetzevitch, B. (1931). *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. París.
- Muro i Bas, X. (2007). Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, (19), 361-393.
- Presno Linera, M. A. (2000). *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- (2012). La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (27), 85-119.
- Rousseau, J. J. (1978). *El contrato social*. Madrid: Aguilar.
- Sabine, G. H. (1999). *Historia de la teoría política*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Agesta, L. (1948). *El derecho constitucional en Inglaterra, Estados Unidos, Francia, URSS y Portugal*. Granada.
- (1979). *El pensamiento político del despotismo ilustrado*. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Sánchez-Cuenca, I. (1999). El déficit democrático de la Unión Europea. En Llamazares, I. y Reinares, F. (eds.). *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Santamaría, J. (1972). Participación política y democracia directa. En *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid.

- Torres del Moral, A. (1977). Ciencia y método en la obra de Montesquieu. *Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense*, 18 (50-51), 311-450.
- (1977). *Modelo y antimodelo en la teoría política de Rousseau*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- (1985). La participación política a través de las instituciones de democracia directa. *Anuari de la Facultat de Dret. Estudi General de Lleida*, 23-44.
- (1997). Cortes Generales y centralidad política. En VVAA., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Tomo II. Madrid: Tecnos.
- (2004). *Estudio preliminar, bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*. Madrid: CEPC.
- Touchard, J. (2010). *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Tecnos.
- Vírgala Foruria, E. (2013). Crisis de la representación y democracia directa en España. *Revista Asamblea*, 11-23.

LAS PREFERENCIAS POR LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS ESPAÑOLES A COMIENZOS DEL SIGLO XXI¹

Spaniards' Preferences for Redistribution in the Early Twenty-First Century

JULIO LÓPEZ LABORDA
EDUARDO SANZ ARCEGA

Universidad de Zaragoza

Revista de Estudios Políticos
ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 137-166
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.05>

Cómo citar/Citation

López Laborda, J. y Sanz Arceaga, E. (2016). Las preferencias por la redistribución de los españoles a comienzos del siglo XXI. *Revista de Estudios Políticos*, 171, 137-166.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.05>

Resumen

Este trabajo propone una clasificación de los determinantes de las preferencias redistributivas de los ciudadanos en tres argumentos: imperativos de justicia social, aversión al riesgo y marco institucional. Acto seguido, con los datos del Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales para el período 2003-2010, se plantea una aplicación empírica para identificar los factores determinantes de las preferencias por

¹ Versiones previas de este trabajo fueron presentadas en el *XIV Encuentro de Economía Aplicada*, celebrado los días 2 y 3 de junio de 2011 en Islantilla (Huelva) y en la *VII Summer School in Public Economics*, celebrada los días 11 a 15 de julio de 2011 en Atlanta (EEUU). Los autores agradecen los comentarios de los asistentes a esta última y, en especial, de Jorge Martínez-Vázquez y Luis Ayala, así como la inestimable ayuda prestada por Fernando Rodrigo Sauco y César Pérez López. También deseamos agradecer los comentarios de dos evaluadores anónimos, que han estimulado una mejora sustancial del texto inicial.

Julio López Laborda agradece la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto ECO2012-37572) y del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública).

la redistribución de los españoles. La aplicación incluye sendas estimaciones probit y MCO. Los resultados, en coherencia con la literatura internacional, confirman las predicciones teóricas. Las preferencias por la redistribución de los españoles quedan influenciadas por los tres determinantes descritos y, en especial, por el marco institucional.

Palabras clave

Redistribución; preferencias; determinantes; España.

Abstract

Based on a survey of international literature, this paper proposes the classification of citizens' preferences for redistribution in three categories that shape those preferences: imperatives of social justice, risk aversion and the institutional framework. With the data provided by the «Spanish Institute for Fiscal Studies Fiscal Barometer» an empirical application for the Spanish case is carried out. We use a probit model when the endogenous variable is dichotomized, and a linear model estimated through ordinary least squares when the dependent variable is an index constructed by principal components. The results, consistent with the theory and international experience, show that the preferences under study, homogeneously distributed throughout the country, are based on the three described determinants. In particular most of the variables are significantly associated with the description of the institutional framework.

Key Words

Redistribution; preferences; explanatory factors; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS PREFERENCIAS POR LA REDISTRIBUCIÓN: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA. 1. Imperativos de justicia social. 2. Aversión al riesgo. 3. Marco institucional: percepciones individuales sobre el funcionamiento del sistema político democrático y los comportamientos de búsqueda de rentas. III. UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA A LAS PREFERENCIAS REDISTRIBUTIVAS DE LOS ESPAÑOLES. 1. Base de datos, especificaciones y variables dependientes. 2. Variables independientes. 3. Resultados. IV. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La desigualdad interpersonal se revela como una de las características inherentes al sistema de mercado. De hecho, en ausencia de intervención pública en la economía y de mecanismos de transferencia de renta entre individuos, el orden espontáneo capitalista genera desigualdades económicas que, de prolongarse a lo largo del tiempo, derivan no solo en concentraciones estables de riqueza, sino también de poder (Roncaglia, 2011). Además, recientemente se ha reforzado la evidencia empírica inicial (Sala i Martín, 1997) que asociaba una mayor desigualdad con un menor crecimiento económico (Piketty, 2014; Ostry *et al.*, 2014).

En este sentido, si la resistencia de las sociedades frente a la mercantilización de todos los aspectos de la existencia ha sido puesta de relieve por la historiografía político-económica (seminalmente, Polanyi, 1944/2007), ya a mediados del siglo XIX, desde la economía política, se explicitó la diferencia entre las leyes que regían la producción de las que subyacían a la distribución de la riqueza (Mill, 1848/1996). Distinción que implica, de un lado, trasladar el argumento último sobre la redistribución del ámbito científico al ideológico; y, de otro, aceptar la existencia de una pluralidad de argumentos en el debate sobre la desigualdad (valgan como ejemplos antitéticos Rawls, 1971 y Hayek, 2001).

A partir de la universalización del derecho de sufragio, las preferencias de los agentes, entre las que se cuentan las redistributivas, se sitúan en el epicentro del interés político (Roemer, 1998). De ahí que la determinación de los factores subyacentes que explican las actitudes de los individuos respecto de la redistribución contenga claras implicaciones electorales. Con

mayor razón por cuanto la evidencia empírica subraya cómo los postulados de la racionalidad económica y la búsqueda del propio interés no explican suficientemente el amplio apoyo existente, tanto entre los ricos como entre los pobres, a favor de la redistribución (Andreoni y Miller, 2002; Fong *et al.*, 2005).

Con base en el marco conceptual esbozado, el presente trabajo se propone analizar los factores que determinan las preferencias por la redistribución de los españoles. Así, no se trata ni de focalizar la atención en la justificación de la redistribución ni en dirigir los esfuerzos a la investigación sobre la agregación de preferencias en este ámbito. En consecuencia, se pretende responder a la pregunta: ¿de qué depende que los ciudadanos favorezcan o no la redistribución?

La estructura del artículo se divide en tres secciones, adicionales a esta introducción. En primer lugar se realiza una revisión de la literatura nacional e internacional sobre las preferencias por la redistribución de los ciudadanos. Con base en ella, proponemos la clasificación de los determinantes de las preferencias redistributivas en tres categorías: imperativos de justicia social, aversión al riesgo y marco institucional. Acto seguido, se plantea una aplicación empírica para el caso español mediante la utilización de los datos recogidos por la matriz del «Barómetro Fiscal IEF 2003-2010», de la que se colige que, en coherencia con literatura, las preferencias objeto de estudio se fundamentan en los tres determinantes descritos y, muy especialmente, en el marco institucional.

El trabajo concluye con unas consideraciones finales en las que se resumen los principales resultados alcanzados, se discute sobre sus implicaciones y se sugiere alguna posible extensión de la investigación realizada.

II. LAS PREFERENCIAS POR LA REDISTRIBUCIÓN: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

La literatura sobre preferencias redistributivas ha desechado en la actualidad la motivación del ideal *homo economicus* como fundamento exclusivo de sus argumentaciones, aceptando que la redistribución resulta una cuestión en la que confluyen múltiples motivaciones (entre otros, Piketty, 1995; Boadway y Keen, 2000; Corneo y Grüner, 2000; Riddell, 2010). En este sentido, la literatura empírica ha identificado la existencia de diversos determinantes de las preferencias redistributivas que, a nuestro juicio, son sistematizables en tres categorías: imperativos de justicia social, aversión al riesgo y marco institucional. Dado que algunos de los determinantes de las preferencias redistributivas son incardinables, por su propia naturaleza, en más de un argumento, debe

desecharse una visión de los propios argumentos como compartimentos estancos.

Los imperativos de justicia social hacen referencia a factores ético-políticos individuales en relación con los temas redistributivos. Dichos factores comprenderían tanto valores personales como características sociodemográficas individuales íntimamente conectadas con aquellos.

En segundo término, el individuo también participa en las actividades del mercado y queda sometido a sus riesgos. La actitud ante el riesgo de los agentes motiva que factores asociados a su situación laboral y grado de empleabilidad influyan también en sus preferencias por la redistribución.

Por último, el individuo se relaciona dentro de un marco institucional concreto, que condiciona la mutualización pública de riesgos derivados del mercado. De acuerdo con la Constitución Española, la fórmula social de Estado impele a la Administración a minorar las diferencias de renta y riqueza existentes entre los ciudadanos (arts. 1.1, 2, 31, 40.1, 138.1, 156.1 y 158.2 de la Constitución Española). Sin embargo, por lo que respecta a las preferencias redistributivas, más allá del marco institucional formalmente aprobado, serán las actitudes de los ciudadanos respecto del funcionamiento de aquel las que determinarán su actitud ante la redistribución.

Si bien sobre los imperativos de justicia y la aversión al riesgo la aportación de este trabajo consiste en concretar los fundamentos que subyacen tras ellos, el vector institucional no ha sido sistematizado hasta el momento por la literatura. Respecto del marco institucional, la literatura se ha concentrado en la conexión que existiría entre la instauración de un entorno institucional concreto y la capacidad de este para influenciar las preferencias de los agentes (por ejemplo, la identificación de diversos modelos dentro del paradigma del sistema de mercado, como en Soskice y Hall, 2001).

A continuación, presentaremos con un mayor detalle los resultados más relevantes alcanzados por la literatura en cada una de las tres dimensiones señaladas.

1. IMPERATIVOS DE JUSTICIA SOCIAL

Bajo esta rúbrica se pretende englobar los aspectos relacionados con la configuración de los postulados ético-políticos individuales en relación con los temas redistributivos. La aceptación de la redistribución trascendería la propia lógica económica, al conectar con planteamientos de justicia. Dentro de esta dimensión también encontramos algunas características sociodemográficas de los individuos estrechamente ligadas a una posición ético-política concreta respecto de la redistribución.

Así, y, de un lado, como características sociodemográficas configuradoras de los imperativos de justicia social la literatura ha identificado las siguientes: la edad (Tabellini, 1991; Jaime, 2008), ser mujer (Rehm, 2005), estar casado (Alesina y Giuliano, 2011), el nivel de renta (Meltzer y Richard, 1981; Piketty, 1995; Fong, 2001; Larsen, 2006; Guillaud, 2013), pertenecer a una minoría étnica (Alesina y Giuliano, 2011) y el estatus social (Ravallion y Lokshin, 2000; Corneo y Grüner, 2000; Cruces *et al.*, 2013; Buell *et al.*, 2014). En términos generales, tener una menor edad, ser hombre, no estar casado, poseer una mayor renta, no pertenecer a una minoría étnica y ostentar un estatus superior resultan cualidades personales que minoran las preferencias redistributivas.

De otro lado, como valores que inciden en las preferencias individuales por la redistribución encontramos la historia y la cultura de la sociedad en la que vive el sujeto, así como la propia trayectoria vital del individuo (Lindbeck, 1997; Fehr y Schmidt, 1999; Boadway y Keen, 2000; Tirole y Bénabou, 2004; Alesina y Giuliano, 2011); el sentimiento de pertenencia a una comunidad (Luttmer, 2001; Lupu y Pontusson, 2011; Yamamura, 2012); la percepción individual sobre la existencia de justicia respecto de los resultados económicos cosechados por los sujetos (Bowles *et al.*, 2001; Roemer, 2002; Hochschild, 2003; Alesina y Angeletos, 2005); la ideología (Shaw y Shapiro, 2005); el grado de movilidad social que el sujeto crea que existe (De Tocqueville, 1835; Hirschman, 1973; Alesina y La Ferrara, 2005; Bénabou y Ok, 2001); la religiosidad del individuo (Scheve y Stasavage, 2006); y su altruismo (Hochman y Rodgers, 1969; Thurow, 1971; Esarey *et al.*, 2012; Costa i Font y Cowell, 2014). La evidencia empírica subraya que ser una persona religiosa, ideológicamente conservadora, carecer de sentimientos comunitarios, manifestar posiciones egoístas y la creencia de que la sociedad es móvil y meritocrática debilitan las preferencias por la redistribución de los sujetos.

2. AVERSIÓN AL RIESGO

La naturaleza del riesgo estriba en la gran variabilidad a la que, a lo largo de la vida de los individuos, quedan sometidos sus ingresos (Jencks, 1972; Piketty, 1995). A partir de aquí, la redistribución también puede ser contemplada desde el prisma del ciudadano como factor productivo, identificándola con un seguro frente a riesgos (Buchanan y Tullock, 1962). Dado que la mayoría de la población resulta aversa al riesgo (Cusack *et al.*, 2006), la necesidad de atemperarlo ha aflorado con fuerza a lo largo de la historia (valga como ejemplo Polanyi, 1944/2007). A modo de ilustración, aquellos individuos que experimentan un shock económico negativo tien-

den a favorecer la redistribución en mayor medida de lo que lo hacían antes (Margalit, 2013).

La aversión al riesgo influencia las preferencias por la redistribución a partir de tres canales diferenciados. En primer lugar, la posición que el sujeto ocupa respecto del mercado laboral matiza sus preferencias redistributivas. En función de si el sujeto está desempleado o jubilado, o es trabajador por cuenta ajena, autónomo, empresario, etc., sus expectativas salariales y de seguridad laboral diferirán. En este sentido, la evidencia empírica ha puesto de relieve que, con la excepción de la condición de empresario y de autónomo (Iversen y Soskice, 2001), todas las demás situaciones descritas presentan una mayor aversión al riesgo y, por ende, devienen características más proclives al favorecimiento de la redistribución.

En segundo lugar, cualidades sociodemográficas del sujeto, como su raza o su sexo, también limitan las expectativas salariales de los ciudadanos, toda vez que la vigencia sin matices de la meritocracia ha sido descartada por la literatura (Jencks, 1972; Mulligan, 1999, o Bowles *et al.*, 2001). De acuerdo con la evidencia empírica, los sujetos que pertenecen a minorías étnicas y las mujeres favorecen en mayor medida la redistribución (Alesina y Giuliano, 2011).

Por último, la posibilidad de recolocación laboral asociada a la empleabilidad de los sujetos también queda asociada con el riesgo económico que estos soportan y, por ende, incide en sus preferencias por la redistribución (Rehm, 2009). En todo caso, si desde la Ciencia Política se ha enfatizado la relación positiva que existiría entre el grado de especificidad en las habilidades de un individuo y su preferencia por la redistribución (Baldwin, 1992), el nivel formativo que, en definitiva, redundaría en una mayor especialización de los individuos con un nivel de estudios más alto, mantiene una posición ambivalente con el favorecimiento de la redistribución (Iversen y Soskice, 2001; Alesina y Giuliano, 2011).

Por todo lo expuesto, dado que, de manera más o menos acentuada, el riesgo afecta a todos los sujetos, independientemente de cómo lo valoren estos, interconectando aversión y entramado institucional, la evolución de la función económica del Estado en Occidente ha reflejado un compromiso creciente en el aseguramiento de la población.

3. MARCO INSTITUCIONAL: PERCEPCIONES INDIVIDUALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO Y LOS COMPORTAMIENTOS DE BÚSQUEDA DE RENTAS

El individuo, bien en su faceta de factor productivo o en la de ciudadano dotado de una conciencia ético-política, se desenvuelve dentro de un marco

institucional concreto. Por ello, el estudio del contexto político resulta de capital importancia, pues la redistribución es, en definitiva, el ejercicio de un poder soberano y coercitivo y, en este sentido, se trata inherentemente de una cuestión política (Boadway y Keen, 2000). Cada tipo de Estado conlleva un correlativo sistema institucional que, en función de sus valores teleológicos, aboga *ab initio* por (y eclosionará en) un esquema redistributivo de mayor o menor alcance que, a su vez, ostenta cierta capacidad de influencia sobre las preferencias individuales (Soskice y Hall, 2001).

A nuestro juicio, la configuración del marco institucional en lo atinente a su impacto sobre las preferencias redistributivas de los ciudadanos queda caracterizada a partir de dos elementos: el sistema político democrático y la búsqueda de rentas (corrupción, fraude y grupos de presión). De las actitudes de los ciudadanos hacia ambos elementos podrán derivarse determinantes de sus preferencias por la redistribución.

En primer lugar, respecto del sistema democrático, deben tenerse en cuenta las implicaciones que para la determinación de las preferencias redistributivas tiene la democracia en sí misma, pues hablar de aquellas en entornos totalitarios carece de sentido. La ideología constituiría su factor descriptivo. De acuerdo con la evidencia empírica, los individuos de izquierdas favorecen en mayor medida la redistribución (Lane, 1959; Shaw y Shapiro, 2005; Singhal, 2013; Pittau *et al.*, 2013).

En segundo término, el marco institucional puede integrar un conjunto de comportamientos reprochables que influyen en la asignación de recursos por parte del Estado y que minan la confianza de los ciudadanos en las instituciones. De ahí que los resultados obtenidos por la literatura pongan de relieve que un incremento de los niveles de transparencia y una mayor confianza en la gestión del gobierno inciden positivamente en las preferencias por la redistribución de los ciudadanos (Hetherington, 2004; Tabellini, 2010; Hutchinson y Ming Tan, 2012; Kuziemko *et al.*, 2013).

Por el contrario, la existencia generalizada de grupos de presión con un alto grado de capacidad para extraer en beneficio propio recursos del Estado, la corrupción y el fraude minoran las preferencias redistributivas.

En primer lugar, la actitud ante la redistribución variará en función de la naturaleza de los programas de gasto público. De ahí que la apuesta por políticas redistributivas universales concite una mayor apoyo de la redistribución (Larsen, 2008). Además, de acuerdo con Moene y Wallerstein (2001), el apoyo a las políticas redistributivas universalistas quedará correlacionado positivamente con el nivel de desigualdad, mientras que el de los dirigidos a sectores específicos de la población puede relacionarse negativamente con el nivel de desigualdad social (Wendt *et al.*, 2010).

En segundo lugar, la corrupción y el fraude (no solo en términos tributarios) deben ser entendidos tanto en lo concerniente a la Administración como en lo referente a la percepción del sujeto respecto del comportamiento de los ciudadanos. De acuerdo con la literatura, mientras la creencia de que existen sujetos que reciben prestaciones a las que no tienen derecho y la percepción de que el fraude está generalizado minorarían las preferencias individuales por la redistribución (respectivamente, Georgiadis y Manning, 2012; Bergh y Bjørnskov, 2011); quienes ostentan una menor conciencia sobre el cumplimiento tributario favorecerán en mayor medida la corrección de las desigualdades, pues estos sujetos manifiestan una preferencia por desatender sus obligaciones tributarias al tiempo que mantienen su voluntad de beneficiarse del gasto público del Estado (Sabatini *et al.*, 2014).

III. UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA A LAS PREFERENCIAS REDISTRIBUTIVAS DE LOS ESPAÑOLES

Con base en la literatura revisada en la sección precedente, y a partir de la explotación de los datos contenidos en el «Barómetro Fiscal IEF 2003-2010», en esta sección vamos a identificar económicamente los factores determinantes de la actitud de los españoles ante la redistribución.

La aplicación que aquí se presenta contiene varias aportaciones. En primer lugar, a pesar de que la literatura no lo ha utilizado para el análisis de este problema, el «Barómetro Fiscal IEF 2003-2010» se revela como la única base de datos que permite incorporar de manera amplia el tratamiento de los aspectos institucionales.

En segundo lugar, en lo que conocemos, nuestra aplicación cuenta con datos más actuales que otros trabajos y estima variables no exploradas hasta el momento por la literatura, incardinadas, como se ha dicho, en las tres dimensiones mencionadas.

En tercer lugar, el ejercicio empírico incorpora tanto una estimación multinivel como la construcción de un índice de la preferencia redistributiva individual utilizando el método de componentes principales. Ambas técnicas se alinean con los últimos desarrollos de la literatura comparada: valgan como ejemplo Pittau *et al.* (2013), respecto del empleo de la metodología multinivel, y Tóth y Keller (2011), por lo que hace al empleo de un índice para aproximar la preferencia redistributiva de los ciudadanos. En la literatura española, en lo que conocemos, únicamente Jaime (2008) y Jaime y Sáez (2010) utilizan la metodología multinivel, en sendos estudios para los países europeos.

En cuarto y último lugar, las estimaciones que se presentan y discuten en los siguientes apartados contrastan la variabilidad a lo largo del tiempo de

las preferencias por la redistribución de los españoles, en consonancia con una reciente literatura (Georgiadis y Manning, 2012; Olivera, 2012; Pittau *et al.*, 2013). Para el caso español, esta cuestión también la han tratado recientemente Iglesias *et al.* (2013).

1. BASE DE DATOS, ESPECIFICACIONES Y VARIABLES DEPENDIENTES

Como ya se ha señalado, la estimación de los determinantes de las preferencias redistributivas de los españoles se va a realizar para el periodo 2003-2010, a partir de la explotación del «Barómetro Fiscal IEF 2003-2010». Metodológicamente, con la finalidad de lograr una mayor robustez en los resultados obtenidos, realizamos sendos análisis de combinación de cortes transversales de datos, en los que, en función de la naturaleza de la variable endógena, empleamos la correspondiente técnica econométrica.

En coherencia con los resultados obtenidos por la literatura, nos proponemos contrastar la hipótesis de que las preferencias redistributivas de los españoles en el período considerado están determinadas por imperativos de justicia social, factores relacionados con la aversión al riesgo y factores institucionales. A tal fin, proponemos y estimamos de manera sucesiva tres especificaciones.

En primer lugar, estimamos el siguiente modelo probit:

$$PREFREDISTRIBUTIVA_i = X_i\beta + u_i \quad (1),$$

donde la variable dependiente aproxima las preferencias redistributivas del individuo i en el año t , X_{it} es un vector de variables explicativas de interés y u_{it} es el término de error.

No resulta nada sencillo encontrar en el Barómetro del IEF una pregunta que represente claramente la actitud de los ciudadanos ante la redistribución. Por tal motivo, hemos construido *PREFREDISTRIBUTIVA* como una variable que toma valor uno si las tres variables siguientes toman simultáneamente el valor uno, y cero en otro caso:

1. «Redistribución»: variable discreta que toma valor uno si el sujeto afirma que los servicios y prestaciones contribuyen mucho o bastante a la redistribución de la riqueza, y cero en otro caso.
2. «Justifican impuestos»: variable discreta que toma el valor uno si el individuo cree que los servicios y prestaciones en general justifican mucho o bastante el pago de impuestos, y cero en otro caso.
3. «Universal»: variable discreta que toma el valor uno si el individuo está muy o bastante acuerdo con la afirmación de que los servicios

y prestaciones en general son accesibles a todo el mundo, y cero en otro caso.

Mediante la interacción de estas tres variables, la endógena resultante logra reflejar una opinión del ciudadano respecto de la redistribución menos ambigua que si se tomara por separado cualquiera de aquellas. Además, se combina la doble aproximación que puede realizarse a la intervención redistributiva del sector público: desde la vertiente de los ingresos y desde la perspectiva de los gastos. De un lado, los individuos deben apoyar la financiación de los servicios y prestaciones públicas a través de impuestos («justifican impuestos»). De otro lado, pero simultáneamente, los sujetos deben ser conscientes de la capacidad redistributiva del sistema, tanto en términos de accesibilidad como de eficacia («universal» y «redistribución»).

La segunda estimación realizada trata de averiguar si el diseño político-territorial descentralizado de España pudiera ejercer alguna influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, máxime cuando son las comunidades autónomas las que administran los servicios y prestaciones sociales característicos del Estado de bienestar.

Para ello, especificamos y estimamos un modelo probit multinivel, que nos debe permitir determinar si las diferencias en las preferencias de los ciudadanos con respecto a la redistribución se deben, además de a razones asociadas a cada individuo, a la existencia de un efecto regional. Una cuestión debatida es el número de grupos (en nuestro caso, regiones) que deben utilizarse para que la técnica multinivel tenga las propiedades adecuadas desde el punto de vista econométrico. Según Heck y Thomas (2000), serían precisos al menos 20 grupos distintos y un número mínimo de 30 observaciones dentro de cada grupo. Nosotros nos aproximamos al primer requisito (17 comunidades) y cumplimos sobradamente el segundo. Otros autores han aplicado la técnica de análisis multinivel a las comunidades autónomas: véanse, por ejemplo, Abásolo *et al.* (2008) o Albert y Davia (2013).

A partir de la expresión (1), la forma de introducir el componente territorial es la siguiente:

$$PREFREDISTRIBUTIVA_{ij} = X_{ij}\delta + u_{ij} + \eta_j \quad (2),$$

donde el subíndice j denota a la comunidad de residencia del individuo i , y donde se introducen dos términos de error: uno para el nivel individual (u_{ij} , con media 0 y varianza σ_u^2), y otro para el nivel regional (η_j , con media 0 y varianza σ_η^2).

Ahora bien, la estimación de la especificación contenida en (2) sin variables explicativas —el denominado por la literatura como «modelo vacío»—,

nos lleva a concluir que el modelo multinivel planteado no permite mejorar la estimación del modelo individual que obedece a la forma (1). En consecuencia, los resultados hallados no nos permiten afirmar la existencia de un componente territorial en la configuración de las preferencias por la redistribución de la ciudadanía española.

Con la tercera estimación ensayamos otra forma de resolver el problema de la inexistencia en el Barómetro del IEF de una pregunta que refleje inequívocamente las preferencias redistributivas de los ciudadanos. En sintonía con algunos de los más recientes trabajos sobre este mismo tema (Tóth y Keller, 2011), construimos un indicador de la preferencia redistributiva de los ciudadanos por la técnica de componentes principales; técnica estadísticamente idónea para la explotación de bases de datos de naturaleza cualitativa (Pérez López, 2004; Kolenikov y Ángeles, 2009). Mediante el empleo de este método se logra extraer información de diferentes aspectos relacionados con un objeto de estudio no sintetizados por una sola variable pero que, en conjunto, ofrecen una mejor comprensión de aquella. Por otro lado, los errores aleatorios son menores (Barone y Mocetti, 2011).

La variable *INDIPREFREDISTRIBUTIVA* es el componente principal capaz de explicar un porcentaje mayor de la varianza de las tres variables que lo integran (un 53 por ciento), que son las mismas con las que se ha construido la variable dependiente *PREFREDISTRIBUTIVA* en la especificación recogida en (1): «redistribución», «justifican impuestos» y «universal». El valor propio del componente principal asciende a 1,58, por lo que su selección resulta adecuada de acuerdo con el criterio de la media aritmética (Pérez López, 2004). Del análisis de las puntuaciones puede predicarse una consistencia con el reflejo de una preferencia redistributiva. Todas ellas resultan positivas y sus valores son 0,61 para «redistribución», 0,59 para «justifican impuestos» y 0,53 para «universal», por lo que, además, podemos afirmar que hay un equilibrio en el efecto de las tres variables sobre el componente principal que se convierte en endógena.

Dada la naturaleza no dicotómica de la variable endógena, estimaremos una regresión lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO):

$$INDIPREFREDISTRIBUTIVA_i = X_i\gamma + \varepsilon_i \quad (3).$$

2. VARIABLES INDEPENDIENTES

En todas las especificaciones se incluyen como variables explicativas aquellas que entre las preguntas recogidas en el cuestionario del «Barómetro IEF 2003-2010» sintetizan lo más fielmente posible los argumentos explicitados por

la literatura. Con la excepción de la edad y el año, todas las variables se han dicotomizado. Los signos esperados derivan de los resultados mayoritarios obtenidos por la literatura. Las variables explicativas son las siguientes:

- «Año»; variable discreta que toma los valores 3 a 10 en función del año en el que el sujeto fuera entrevistado (2003 a 2010). El signo esperado resulta indeterminado.
- «Crisis»; variable discreta; toma valor uno en los años 2008 a 2010, y cero en el período 2003-2007. Con esta variable queremos comprobar el efecto de la reciente crisis económica sobre las preferencias de los ciudadanos. De acuerdo con la evidencia empírica internacional, el signo esperado es positivo (Margalit, 2013).
- «Edad»: variable continua; número de años del ciudadano. Se espera un signo positivo (Jaime, 2008).
- «Edad2» (edad al cuadrado): variable continua; número de años del sujeto al cuadrado. Se incluye con objeto de captar la posible existencia de efectos no lineales. El signo esperado, por tanto, resulta negativo.
- «Mujer»: variable discreta; toma valor uno cuando el entrevistado es una mujer y cero si es hombre. La literatura predice un signo positivo (Rehm, 2005).
- «Casado»: variable discreta; toma valor uno cuando el individuo está casado y cero en otro caso. Se espera un signo positivo (Alesina y Giuliano, 2011).
- «Formación superior»: variable discreta; toma valor uno si el entrevistado ha completado estudios universitarios y cero en otro caso. El signo esperado resulta indeterminado (Iversen y Soskice, 2001; Alesina y Giuliano, 2011).
- «Universitario»: variable discreta; toma valor uno si el sujeto se encuentra cursando estudios universitarios y cero en otro caso. En coherencia con el signo predicho en el caso anterior, el signo esperado resulta indeterminado.
- «Jubilado»: variable discreta; toma valor uno cuando el individuo está jubilado y cero en otro caso. Se espera un signo positivo de esta variable (Tabellini, 1991).
- «Parado»: variable discreta; toma valor uno cuando el ciudadano se encuentra en situación de desempleo y cero en otro caso. La literatura muestra una posición favorable de esta categoría hacia la redistribución (Cusack *et al.*, 2006).

- «Empresario y profesional»: variable discreta; toma valor uno cuando el individuo es un empresario o un profesional y cero en otro caso. Se espera un signo negativo (Iversen y Soskice, 2001).
- «Urbano»: variable discreta; toma valor uno cuando el ciudadano vive en una población de más de 200.000 habitantes y cero en otro caso. Si bien la solidaridad interpersonal es mayor en el medio rural respecto del urbano, el nivel de servicios y prestaciones públicas es superior en las grandes ciudades. El signo esperado resulta, pues, indeterminado.
- «Foral»: variable discreta; toma valor uno si el entrevistado reside en Navarra o en el País Vasco y cero en otro caso. La mayor correspondencia entre contribuyentes y perceptores de servicios y prestaciones, además de la posible existencia de sentimientos comunitarios más intensos, hace que se espere un signo positivo (Luttmer, 2001; Yamamura, 2012).
- «CA rica»: variable discreta; toma valor uno si el individuo reside en una comunidad autónoma con una renta per cápita superior a la media durante el período temporal 2003-2010² y cero en otro caso. Hay algunas razones para esperar un signo negativo. En primer lugar, la mayor presencia de individuos con rentas elevadas se asociará a una menor inclinación por la redistribución. Además, ricos y pobres de las comunidades ricas pueden oponerse a la redistribución, en la medida en que supone una salida de recursos de su región hacia otros territorios. Pero también podemos encontrar argumentos que apoyan un signo positivo. Por una parte, la mayor renta per cápita puede estimular el deseo de los individuos de compartir la prosperidad de la región con sus vecinos. Por otro lado, y relacionado con lo anterior, las comunidades ricas (aunque, ciertamente, no todas), pueden disponer de más recursos para desarrollar políticas sociales. En consecuencia, asignamos a esta variable un signo indeterminado.
- «CA de izquierdas»: variable discreta; toma valor uno si el entrevistado reside en una comunidad autónoma cuyo gobierno autonómico ha sido siempre de izquierdas hasta 2010 y cero en otro caso³. Esperamos un signo positivo (Lane, 1959; Shaw y Shapiro, 2005).

² Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y el País Vasco (a partir de los datos del INE).

³ Concretamente: Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía.

- «Abuso»: variable discreta; toma el valor uno si el ciudadano está de acuerdo con la afirmación de que existe una mala utilización de los servicios y prestaciones públicos por parte de los usuarios y cero en otro caso. Dado que dicha variable supone el contraste de una suerte de actitud fraudulenta se espera un signo negativo (Georgiadis y Manning, 2012).
- «Gestión»: variable discreta que toma valor uno si el entrevistado cree que los servicios y prestaciones están gestionados correctamente y cero en otro caso. Predecimos un signo positivo de esta variable en el contraste (Hetherington, 2004, Hutchinson y Ming Tan, 2012).
- «Fraude necesario»: variable discreta; toma valor uno si el sujeto cree que la evasión es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio, y cero en otro caso. Por un lado, como explicábamos en la sección segunda, es posible que los individuos hagan compatible su justificación del fraude con el deseo de beneficiarse de las políticas públicas (Sabatini *et al.*, 2014). En tal caso, el signo de esta variable sería positivo. Por otro lado, cabe que quienes justifican el fraude también se muestren contrarios a la intervención pública, especialmente en materia de corrección de las desigualdades, lo que implicaría un signo negativo para la variable analizada.
- «Fraude general»: variable discreta; toma valor uno si el individuo cree que la evasión fiscal está muy generalizada y el pago de impuestos es muy imperfecto, y cero en otro caso. Esperamos un signo negativo (Bergh y Bjørnskov, 2011).
- «Fraude focalizado»: variable discreta; toma valor uno si el entrevistado opina que existen algunos colectivos específicos que defraudan habitualmente, y cero en otro caso. Extrapolando la evidencia empírica hallada por trabajos que estudian la moral fiscal, de los que se concluye que el hecho de que existan colectivos identificados que defraudan sistemáticamente no afecta a la voluntad del pagar impuestos por el resto de la población (López Laborda y Sanz Arcega, 2013; Llácer, 2014), el signo esperado resulta positivo.

El cuadro 1 presenta un resumen de las variables independientes que componen el vector X de la estimación, así como el argumento de la preferencia por la redistribución que describen y los signos que se espera obtener en el contraste. Por su parte, el cuadro 2 muestra los estadísticos descriptivos de todas las variables identificadas.

CUADRO 1. *Variables seleccionadas y signo esperado*

| Variable | Dimensión ¹ | | | Signo esperado |
|--------------------------|------------------------|---|---|----------------|
| Año | | | I | ? |
| Crisis | J | R | I | + |
| Edad | J | | | + |
| Edad2 | J | | | - |
| Mujer | J | R | | + |
| Casado | J | | | + |
| Formación superior | | R | | ? |
| Universitario | | R | | ? |
| Jubilado | | R | | + |
| Parado | | R | | + |
| Empresario y profesional | | R | | - |
| Urbano | J | | I | ? |
| Foral | J | | I | + |
| CA rica | J | | I | ? |
| CA de izquierdas | J | | I | + |
| Abuso | | | I | - |
| Gestión | | | I | + |
| Fraude necesario | | | I | ? |
| Fraude general | | | I | - |
| Fraude focalizado | | | I | + |

¹ Principal o principales dimensiones subyacentes a cada variable de entre las tres que describen las preferencias de los ciudadanos por la redistribución, desarrolladas en la sección teórica. Así, J = Justicia, R = aversión al riesgo e I = marco institucional.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2. *Estadísticos descriptivos 2003-2010*

| Variable | Media | Me- diana | Valor máxi- mo | Valor míni- mo | Desvia- ción típica | Coeffi- ciente asime- tría | Coeffi- ciente curtosis |
|--------------------------------|----------|--------------|----------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Preferencia redistributiva | 0,28 | 0,5 | 1 | 0 | 0,44 | 1,03 | 2,05 |
| Índice pref. redistributiva | 0,20 | 0,4 | 1,61 | -1,89 | 1,26 | -0,14 | 1,73 |
| Edad | 43 | 64 | 93 | 18 | 17,27 | 0,51 | 2,17 |
| Edad2 | 2.146,67 | 4.096 | 8.649 | 324 | 1.660,65 | 1,01 | 3,10 |
| Mujer | 0,54 | 1 | 1 | 0 | 0,50 | -0,15 | 1,02 |
| Casado | 0,53 | 0 | 1 | 0 | 0,50 | -0,11 | 1,01 |
| Formación superior | 0,23 | 0 | 1 | 0 | 0,42 | 1,29 | 2,67 |
| Universitario | 0,09 | 0 | 1 | 0 | 0,29 | 2,87 | 9,26 |
| Jubilado | 0,17 | 0,5 | 1 | 0 | 0,38 | 1,75 | 4,07 |
| Parado | 0,07 | 0 | 1 | 0 | 0,25 | 3,48 | 13,13 |
| Empresario y profesional | 0,11 | 0 | 1 | 0 | 0,31 | 2,56 | 7,53 |
| Urbano | 0,39 | 1 | 1 | 0 | 0,49 | 0,44 | 1,20 |
| Foral | 0,06 | 0 | 1 | 0 | 0,24 | 3,75 | 15,01 |
| CA rica | 0,45 | 0 | 1 | 0 | 0,50 | 0,19 | 1,04 |
| CA de izquierdas | 0,23 | 1 | 1 | 0 | 0,42 | 1,28 | 2,63 |
| Abuso | 0,53 | 0,5 | 1 | 0 | 0,50 | -0,10 | 1,01 |
| Gestión | 0,37 | 0,5 | 1 | 0 | 0,48 | 0,52 | 1,27 |
| Fraude necesario | 0,09 | 0 | 1 | 0 | 0,29 | 2,80 | 8,84 |
| Fraude general | 0,47 | 0,5 | 1 | 0 | 0,50 | 0,13 | 1,02 |
| Fraude focalizado | 0,69 | 1 | 1 | 0 | 0,46 | -0,84 | 1,71 |

Fuente: Elaboración propia.

3. RESULTADOS

Los resultados de las estimaciones, robustos a heteroscedasticidad y en ausencia de multicolinealidad entre las variables, quedan recogidos en el cuadro 3. A tenor de los mismos, las preferencias por la redistribución de los españoles, distribuidas homogéneamente a lo largo del país y, en general, alineadas con los resultados hallados por la literatura internacional, se encuentran condicionadas por los tres determinantes referidos en la sección teórica: los imperativos de justicia social, la aversión al riesgo y el marco institucional. Las regresiones en las que exclusivamente habíamos introducido como variables independientes factores referidos a uno o a dos de los determinantes descritos han obtenido un menor poder explicativo que los modelos generales (de ahí que las hayamos omitido).

Dado que los resultados empíricos obtenidos a partir de la estimación de los modelos probit y lineal son, en general, coincidentes, vamos a describirlos de manera conjunta, detallando cuando sea preciso las diferencias entre ambos. También iremos anotando las discrepancias entre nuestros resultados y los alcanzados por la literatura internacional revisada en la sección segunda.

CUADRO 3. *Resultados de las estimaciones*

| Variable | Estimación probit | Estimación MCO |
|--------------------------|------------------------------|------------------------|
| | Efecto marginal (p valor) | Coefficiente (p valor) |
| Constante | | -0.61 (0.00)*** |
| Año | 0,02 (0,63) | 0,02 (0.22) |
| Crisis | 0,02 (0,58) | -0,03 (0.65) |
| Edad | 0,00 (0,85) | -0,01 (0.36) |
| Edad2 | 0,00 (0,89) | 0,00 (0.20) |
| Mujer | 0,01 (0,58) | -0,01 (0.70) |
| Casado | 0,06 (0,00)*** | 0,16 (0.00)*** |
| Formación superior | 0,07 (0,00)*** | 0,17 (0.00)*** |
| Universitario | 0,08 (0,01)*** | 0,15 (0.04)** |
| Jubilado | -0,01 (0,70) | -0,08 (0.35) |
| Parado | -0,01 (0,74) | -0,08 (0.18) |
| Empresario y profesional | 0,01 (0,36) | 0,01 (0.71) |

.../...

.../...

| Variable | Estimación probit | Estimación MCO |
|---|------------------------------|------------------------|
| | Efecto marginal (p valor) | Coefficiente (p valor) |
| Urbano | 0,03 (0,03)** | -0,00 (0.92) |
| Foral | -0,02 (0,52) | -0,04 (0.62) |
| CA rica | 0,04 (0,03)** | 0,13 (0.00)*** |
| CA de izquierdas | 0,08 (0,00)*** | 0,20 (0.00)*** |
| Abuso | 0,03 (0,05)* | 0,15 (0.00)*** |
| Gestión | 0,33 (0,00) *** | 1,11 (0.00)*** |
| Fraude necesario | -0,05 (0,03) ** | -0,07 (0.17) |
| Fraude general | -0,05 (0,00)*** | -0,16 (0.00)*** |
| Fraude focalizado | -0,02 (0,23) | -0,07 (0.06)* |
| <i>N</i> | 7.912 | 7.912 |
| <i>Log-verosimilitud</i> | -3.999,33 | |
| <i>Wald chi2</i> | (20) 655,70 | |
| <i>Prob > chi2</i> | 0,00 | |
| <i>Pseudo R²</i> | 13,59% | |
| <i>Pseudo R² de predicción Total</i> | 74,24% | |
| <i>Pseudo R² de predicción Positivos</i> | 56,18% | |
| <i>Pseudo R² de predicción Negativos</i> | 78,22% | |
| <i>R²</i> | | 22,16% |
| <i>F (20, 7891)</i> | | 71,34 |
| <i>Prob > F</i> | | 0,00 |

*** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a las variables relacionadas con los imperativos de justicia social, estar casado y residir en entornos urbanos (en la estimación probit) o en comunidades autónomas ricas o presididas por gobiernos de izquierdas resultan cualidades individuales relacionadas positivamente con las preferencias redistributivas de los sujetos. Ni la edad ni el

sexo han resultado significativas en nuestras estimaciones, como tampoco la residencia en una comunidad foral.

Respecto de las variables más estrechamente ligadas al argumento de aversión al riesgo, en el caso español, quienes poseen una formación superior y los universitarios mantienen preferencias favorables a la redistribución. El resto de las características individuales más íntimamente conectadas al mercado laboral —parado, jubilado, empresario y profesional— no resultan significativas, en contra de lo que esperábamos a tenor de los resultados puestos de relieve por la literatura (Iversen y Soskice, 2001; Cusack *et al.*, 2006).

Por lo que concierne a las percepciones sobre el marco institucional, la opinión de que los servicios y prestaciones sociales están correctamente gestionados es el factor que, de acuerdo con los efectos marginales obtenidos en las dos estimaciones, más predispone a los sujetos en favor de la redistribución. La creencia de que existe una mala utilización de los servicios públicos por parte de los usuarios también estimula la preferencia redistributiva de los españoles, en contra de lo que esperábamos a tenor de la literatura comparada (Georgiadis y Manning, 2012).

Las variables relacionadas con las opiniones sobre el fraude fiscal también han resultado significativas. La consideración de que el fraude fiscal se encuentra ampliamente extendido, la creencia de que la evasión está justificada (solo en el modelo probit) y la percepción de que son determinados colectivos los que defraudan (en la estimación MCO) debilitan la voluntad redistributiva de los ciudadanos. El signo negativo asociado a la variable «fraude focalizado» no responde a nuestras expectativas. Contra lo que esperábamos, parece que a los individuos les afecta negativamente la existencia de fraude, aunque esté localizado en determinados colectivos.

Por último, resulta pertinente señalar cómo el elemento temporal y, en particular, la presente crisis económica, contrariamente a los resultados hallados para otras experiencias internacionales (Kuziemko *et al.*, 2013; Margalit, 2013), no han influido significativamente sobre las preferencias por la redistribución de los españoles, que parecen ofrecer un patrón estable a lo largo de la primera década del siglo XXI.

En cuanto a la magnitud de los coeficientes estimados, los dos modelos también ofrecen resultados similares. Como ya se ha dicho, la variable «gestión» es la que tiene un impacto más destacado sobre las actitudes de los españoles ante la redistribución. El efecto de las restantes variables no difiere mucho. En el modelo probit, los efectos marginales están siempre por debajo del 10 por ciento. En la estimación MCO, los valores de los coeficientes se sitúan entre el 13 por ciento («CA rica») y el 20 por ciento («CA de izquierdas»).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Tras realizar una revisión de la literatura, el presente trabajo ha llevado a cabo un análisis de los factores que explican las preferencias por la redistribución de los españoles en la primera década del siglo XXI.

En el plano teórico, las preferencias redistributivas de los ciudadanos se fundamentan sobre tres pilares: los imperativos de justicia social, la aversión al riesgo y la actitud de los sujetos respecto del marco institucional. Si bien sobre las dos primeras dimensiones la aportación de este trabajo ha consistido en concretar los fundamentos que subyacen tras ellas, en lo que conocemos, el vector institucional no había sido sistematizado como tal hasta el momento.

Sobre dicha base conceptual se ha realizado una aplicación a la realidad española, contrastando con sendos modelos probit (incluyendo una estimación multinivel) y lineal (estimando por MCO un indicador de la preferencia redistributiva de los ciudadanos obtenido mediante la técnica de componentes principales) los tres postulados descritos.

En consonancia con las predicciones teóricas, los resultados de las estimaciones han reflejado cómo las preferencias por la redistribución de los españoles para el período 2003-2010 se encuentran condicionadas por los tres argumentos señalados y, en especial, por el marco institucional. De hecho, con la salvedad de alguna variable puntual, las dos técnicas econométricas empleadas han arrojado resultados coincidentes y alineados con los obtenidos por la literatura internacional sobre la materia.

Resulta reseñable la significatividad observada en la mayoría de las variables asociadas al nivel educativo de los ciudadanos y al marco institucional en el que aquellos se desenvuelven: en este caso, tanto por lo que respecta al impacto negativo que sobre las preferencias redistributivas tiene la percepción de la evasión fiscal como por el efecto positivo que sobre las mismas preferencias tiene una correcta gestión pública de los bienes y servicios provistos por el Estado. De estos resultados cabe colegir que la mejora de la gestión de los bienes y servicios públicos, el aumento de la inversión en educación y la lucha contra el fraude fiscal coadyuvarían a estimular las preferencias redistributivas de los españoles.

El reciente trabajo sobre imposición óptima de Piketty y Saez (2013) ofrece una posible extensión a la presente investigación. Estos autores muestran cómo pueden revelarse las preferencias por la redistribución en un país determinado a partir de la política tributaria adoptada por ese país.

Siguiendo a Piketty y Saez (2013), si aceptamos que, en muchos países, el sistema fiscal es aproximadamente proporcional (se compensan los impuestos progresivos y regresivos) y que los gastos fundamentales representan, tam-

bién de manera aproximada, una cantidad igual por habitante; la incidencia del sector público en un individuo cualquiera, SP_i , puede representarse de la siguiente manera:

$$SP_i = tY_i - D \quad (4),$$

donde t es la presión fiscal, Y_i , la renta del individuo i , y D , la cuantía de gasto público por habitante.

A partir de aquí, Piketty y Saez (2013) demuestran que el tipo impositivo óptimo (que, en su modelo, equivaldría a la presión fiscal del país, puesto que están considerando todos los impuestos), t^* , se obtiene a partir de la siguiente expresión:

$$t^* = \frac{1 - g}{1 - g + e} \quad (5),$$

donde g son las preferencias redistributivas de ese país, y e , la elasticidad-tipo impositivo de la renta de los sujetos, es decir, la distorsión en el comportamiento de los individuos a consecuencia de los impuestos.

Por tanto, diferentes preferencias por la redistribución y diferentes respuestas de los individuos determinan distintos tipos/presiones fiscales óptimas. Si las preferencias por la redistribución son elevadas (g tiende a cero), el tipo óptimo se aproximará a $1/(1+e)$. Si esas preferencias son reducidas (g tiende a uno), el tipo óptimo se aproximará a cero.

Trasladando dicho esquema a la realidad española para el período objeto de estudio de este trabajo, 2003-2010, podemos derivar las preferencias reveladas por la redistribución de los españoles, g , sin más que sustituir la cifra de presión fiscal en la expresión anterior, para diversas hipótesis razonables sobre el valor de e . Los resultados, con datos de presión fiscal de la OCDE, se muestran en el cuadro 4.

CUADRO 4. *Preferencias por la redistribución reveladas por los españoles (valores de g)*

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| e=0,25 | 0,8710 | 0,8661 | 0,8591 | 0,8537 | 0,8514 | 0,8760 | 0,8883 | 0,8810 |
| e=0,5 | 0,7419 | 0,7322 | 0,7183 | 0,7075 | 0,7027 | 0,7521 | 0,7765 | 0,7619 |

Fuente: Elaboración propia.

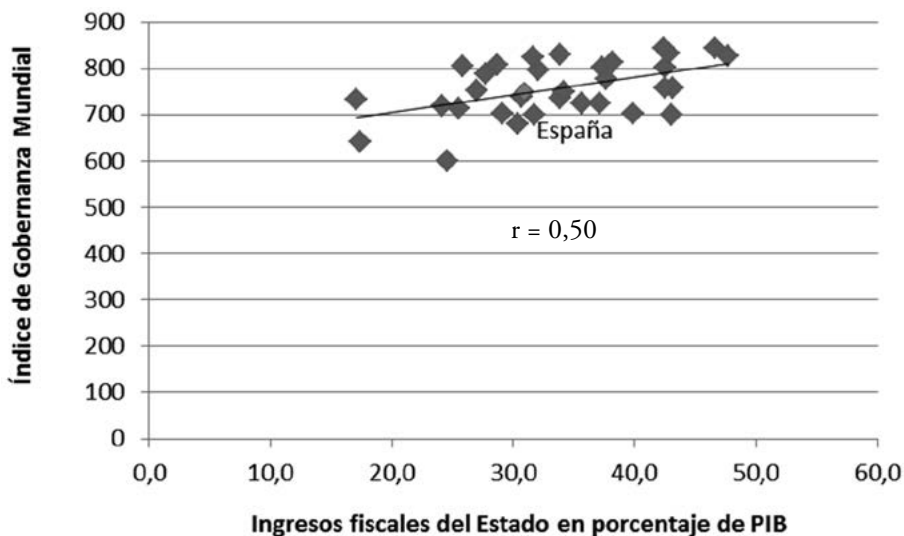
De estos resultados cabe inferir que, si la presión fiscal en España en el período 2003-2010 es óptima, las preferencias reveladas por la redistribución de los españoles son muy reducidas.

No obstante, aquí hay que introducir una cautela. Hasta ahora, hemos asumido que la política tributaria recoge de manera fidedigna las preferencias por la redistribución de los ciudadanos. Pero también es posible que, por diversos motivos, no se trasladen a la política tributaria unas preferencias redistributivas determinadas. Dada esta disyuntiva, y ahondando un poco más en la discusión, podemos conjugar los resultados obtenidos en nuestras estimaciones con el trabajo de Piketty y Saez (2013) y preguntarnos si aquellos factores que hemos hallado como configuradores de las preferencias por la redistribución tienen un impacto real en la política tributaria de los Estados. Es decir, dado que la mejora de la gestión pública, un mayor nivel educativo y una menor tolerancia del fraude fiscal influyen positivamente, como hemos visto, las preferencias por la redistribución, podemos tratar de identificar si, a nivel comparado, una mejor gobernanza, un mayor rendimiento educativo y una menor evasión aumentan el tamaño de la presión fiscal. Hay que señalar que, en este ejercicio, estamos suponiendo que los mismos factores que favorecen la redistribución en España lo hacen en otros países, y que la respuesta de los ciudadanos ante los impuestos (el valor de e) también es similar.

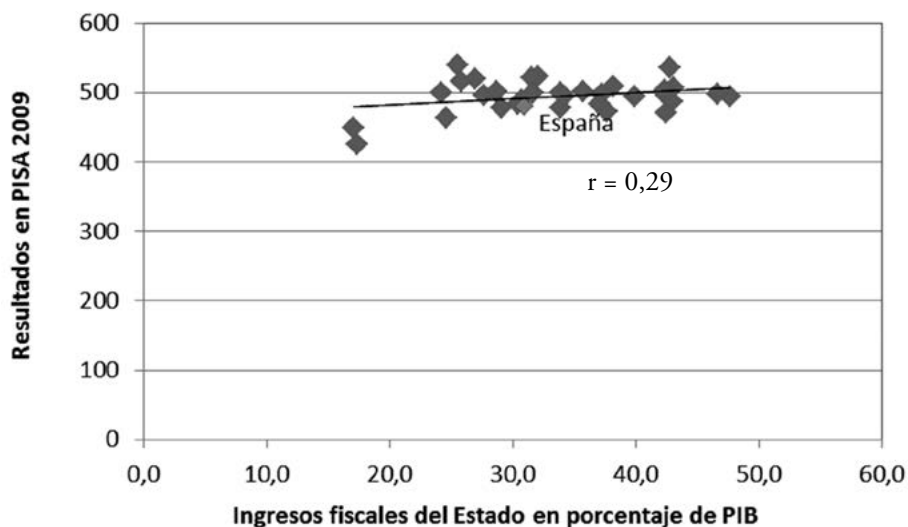
Para ello, con datos de 2009 (salvo los relativos a gobernanza, que se refieren a 2011), año más reciente de los que pertenecen al período que hemos considerado en este trabajo y para el que se tiene información, hemos elaborado los gráficos 1 a 3. En ellos se observa una relación positiva entre el peso de los ingresos fiscales del Estado en el conjunto del PIB y la obtención de una mayor puntuación tanto en el ranking de gobernanza como en el de rendimiento escolar, relación especialmente acentuada en el primer caso (el coeficiente de correlación es de 0,5). Un menor tamaño de la economía sumergida también se relaciona con mayores ingresos fiscales.

En el caso de España, la relación entre presión fiscal y rendimiento educativo o gobernanza se sitúa sobre la línea de tendencia. El tamaño de la economía sumergida existente en nuestro país es bastante superior al que le correspondería de acuerdo con su presión fiscal.

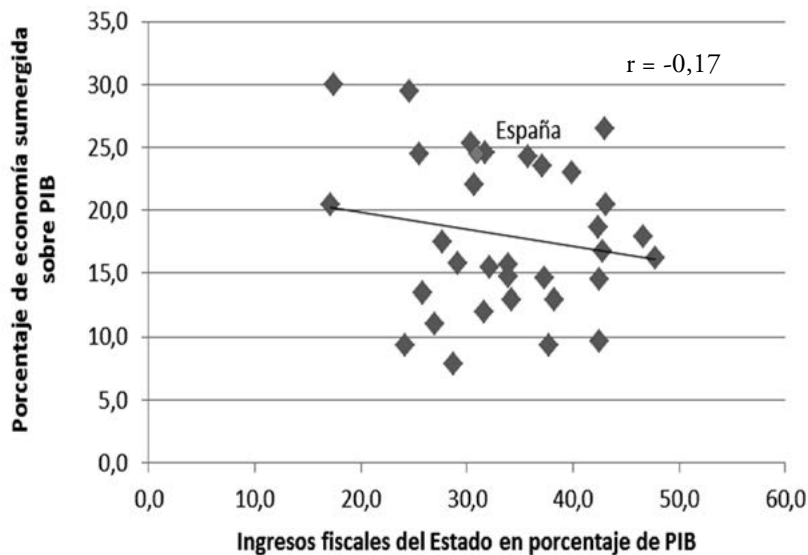
Aceptando que no se puede ir mucho más lejos en las conclusiones, dado el carácter tan preliminar del ejercicio que acabamos de presentar, podemos afirmar que los principales factores explicativos de las preferencias de los ciudadanos por la redistribución están correlacionados positivamente con la presión fiscal soportada en el país.

GRÁFICO 1. *Presión fiscal y gobernanza*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE y del Forum for a New World Governance (2011).

GRÁFICO 2. *Presión fiscal y educación*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

GRÁFICO 3. *Presión fiscal y economía sumergida*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE y de Schneider y Buehn (2013).

Bibliografía

- Abásolo, I., Pinilla, J. y Negrín, M. (2008). Equidad en la utilización de servicios sanitarios públicos por Comunidades Autónomas en España: un análisis multinivel. *Hacienda Pública Española*, (187), 87-106.
- Albert, C. y Davia, M. A. (2013). El fenómeno de la pobreza juvenil: ¿hay diferencias relevantes entre Comunidades Autónomas? *Investigaciones Regionales*, (25), 67-87.
- Alesina, A. y Giuliano, P. (2011). Preferences for redistribution. En A. Bisin y J. Benhabib (eds.). *Handbook of Social Economics, Vol. 1 A* (pp. 93-132). Nueva York: North Holland.
- Alesina, A. y Angeletos, G. M. (2005). Fairness and Redistribution: U.S. versus Europe. *American Economic Review*, 95 (4), 913-935. Disponible en: 10.1257/0002828054825655.
- Alesina, A. y La Ferrara, E. (2005). Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities. *Journal of Public Economics*, 89 (5-6), 897-931. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.05.009>.
- Andreoni, J. y Miller, J. (2002). Giving According to GARP: An Experimental Test of Consistency of Preferences for Altruism. *Econometrica*, 70 (2), 737-753. Disponible en: 10.1111/1468-0262.00302.
- Baldwin, P. (1992). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Barone, G. y Mocetti, S. (2011). Tax morale and Public Spending Inefficiency. *International Tax and Public Finance*, 18 (6), 724-749. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1601924>.
- Bénabou, R. y Ok, E.A. (2001). Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (2), 447-488. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1162/00335530151144078>.
- Bergh, A. y Bjørnskov, C. (2011). Historical levels of trust predict the current size of the welfare state. *Kyklos*, 64 (1), 1-19. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6435.2010.00492.x>.
- Boadway, R. y Keen, M. (2000). Redistribution. En A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.). *Handbook of Income Distribution*, vol. 1 (pp. 677-789). Elsevier.
- Bowles, S., Gintis, H. y Osborne, M. (2001). The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach. *Journal of Economic Literature*, XXXIX (4), 1137-1176. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1257/jel.39.4.1137>.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buell, R., Kuziemko I., Norton, M. I. y Reich, T. (2014). Last-place aversion: Evidence and redistributive implications. *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1), 105-149. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjt035>.
- Corneo, G. y Grüner, H. P. (2000). Social Limits to Redistribution. *American Economic Review*, 90 (5), 1491-1507. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.90.5.1491>.
- Costa i Font, J. y Cowell, F. (2014). Social Identity and Redistributive Preferences: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 29 (2), 357-374. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/joes.12061>.
- Cruces, G., Pérez-Tuglia, R. y Tetaz, M. (2013). Biased perceptions of income distribution and preferences for redistribution: Evidence from a survey experiment. *Journal of Public Economics*, 98, 100-112. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817906>.
- Cusack, T., Iversen, T. y Rehm, P. (2006). Risks at Work: The demand and supply sides of Government redistribution. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3), 365-389. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grj022>.
- Esarey, J., Salmon, T. y Barrilleaux, C. (2012). Social Insurance and Income Redistribution in a Laboratory Experiment. *Political Research Quarterly*, 65 (3), 685-698. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1065912911411096>.
- Fehr, E. y Schmidt, K. M. (1999). A Theory of Fairness, Competition and Cooperation. *The Quarterly Journal of Economics*, 114 (3), 817-868. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1162/003355399556151>.
- Fong, C. M. (2001). Social preferences, self-interest, and the demand for redistribution. *Journal of Public Economics*, 82 (2), 225-246. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00141-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00141-9).
- Fong, C. M., Bowles, S. y Gintis, H. (2005). Behavioural motives for income redistribution. *The Australian Economic Review*, 38 (3), 285-297. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8462.2005.00375.x>.
- Forum for a New World Governance (2011). *World Governance Index*. Disponible en: http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-2.pdf.

- Georgiadis, A. y Manning, A. (2012). Spend it like Bechkam? Inequality and redistribution in the UK, 1983-2004. *Public Choice*, 151 (3-4), 537-563. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-010-9758-7>.
- Guillaud, E. (2013). Preferences for redistribution: an empirical analysis over 33 countries. *Journal of Economic Inequality*, 11 (1), 57-78. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s10888-011-9205-0>.
- Hayek, F. A. von (2001). *Principios de un orden social liberal*. Madrid: Unión Editorial.
- Heck, R. H. y Thomas, S. L. (2000). *An Introduction to Multilevel Modeling Techniques*. Mahwah (Nueva Jersey): Laurence Erlbaum Associates.
- Hetherington, M.J. (2004). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirschman, A. O. (1973). The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development, with a Mathematical Appendix by Michael Rothschild. *The Quarterly Journal of Economics*, 87 (4), 544-566. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1882024>.
- Hochman, H. M. y Rodgers, J. D. (1969). Pareto optimal redistribution. *American Economic Review*, 59 (4), 542-557.
- Hochschild, J. (2003). Psychological Meanings of Social Class in the Context of Education. *Journal of Social Issues*, 59 (4), 677-692.
- Hutchinson, C. y Ming Tan, C. (2012). Chutes & Ladders: Understanding the Interplay between Preferences for Redistribution and Intergenerational Mobility. *SSRN Working Paper Series*.
- Iglesias, E. M., Pena, J. A. y Sánchez, J. M. (2013). Evolution over time of the determinants of preferences for redistribution and the support for the welfare state. *Applied Economics*, 45 (30), 4260-4274. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2013.778948>.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Iversen, T. y Soskice, D. (2001). An Asset Theory of Social Preferences. *American Political Science Review*, 95 (4), 875-893.
- Jaime Castillo, A. M. (2008). Préférences pour la redistribution en Europe: Inégalité sociale, État-providence et dispositions fiscales. *Pôle Sud. Revue de science politique de l'Europe méridionale*, 128 (1), 101-141.
- Jaime Castillo, A. M. y Sáez Lozano, J. L. (2010). Redistributive Conflicts and Preferences for Tax Schemes in Europe. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 11/2010.
- Jencks, C. (1972). *Inequality*. Nueva York: Basic Books.
- Kolenikov, S. y Angeles, G. (2009). Socioeconomic status measurement with discrete proxy variables: Is principal component analysis a reliable answer? *Review of Income and Wealth*, 55 (1), 128-165.
- Kuziemko, I., Norton, M. I., Saez, E. y Stantcheva, S. (2013). How elastic are preferences for redistribution? Evidence from randomized survey experiments. *NBER Working Paper*, 18865. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3386/w18865>.
- Lane, R. E. (1959). The Fear of Equality. *American Political Science Review*, 53 (1), 35-51. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1951729>.

- Larsen, C. A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: how welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies*, 41 (2), 145-168. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414006295234>.
- Lindbeck, A. (1997). Incentives and Social Norms in Household Behavior. *American Economic Review*, 87 (2), 370-377.
- Llácer, T. (2014). Resentimiento fiscal: una propuesta de mecanismo explicativo de la relación entre la edad y la moral fiscal. *Revista Internacional de Sociología*, 72 (1), 35-56. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2011.12.22>.
- López Laborda, J. y Sanz Arcega, E. (2013). La moral fiscal de los españoles, revisitada. *Documentos de Trabajo de Funcas*, 722/2013.
- Lupu, N. y Pontusson, J. (2001). The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution. *American Political Science Review*, 105 (2), 316-336. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055411000128>.
- Luttmer, E. F. P. (2001). Group Loyalty and the Taste for Redistribution. *Journal of Political Economy*, 109 (3), 500-528. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/32101>.
- Margalit, Y. (2013). Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession. *American Political Science Review*, 107 (1), 80-103. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055412000603>.
- Meltzer, A. H. y Richard, S. F. (1981). A rational Theory of the Size of Government. *The Journal of Political Economy*, 89 (5), 914-927. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/261013>.
- Mill, J. S. (1848/1996). *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mone, K. O. y Wallerstein, M. (2001). Inequality, Social Insurance and Redistribution. *American Political Science Review*, 95 (4), 859-874. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511619793.014>.
- Mulligan, C. (1999). Galton vs. the Human Capital Approach of Inheritance. *Journal of Political Economy*, 107 (6), 184-224. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/250108>.
- Olivera, J. (2012). Preferences for Redistribution in Europe. *UCD Geary Institute Discussion Paper Series*, 2012/25.
- Osty, J. D., Berg, A. y Tsangarides, C. G. (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional*, 16 (30), 53-81.
- Pérez López, C. (2004). *Técnicas de Análisis Multivariante de Datos*. Madrid: Pearson.
- Piketty, T. (1995). Social Mobility and Redistributive Politics. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 551-584. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2946692>.
- (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. y Saez, E. (2013). Optimal Labor Income Taxation. En A. J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein y E. Saez (eds.). *Handbook of Public Economics*, Vol. 5 (pp. 391-474). North-Holland.
- Pittau, M.G., Massari, R. y Zelli, R. (2013). Hierarchical Modelling of Disparities in Preferences for Redistribution. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75 (4), 556-584. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0084.2012.00703.x>.
- Polanyi, K. (1944/2007). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Ravallion, M. y Lokshin, M. (2000). Who Wants to Redistribute? The Tunnel Effect in 1990s Russia. *Journal of Public Economics*, 76 (1), 87-104. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2150>.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rehm, P. (2009). Risks and Redistribution. An Individual-Level Analysis. *Comparative Political Studies*, 42 (7), 855-881. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414008330595>.
- Riddell, P. (2010). «Commentary by Peter Riddell» a James Alt, Ian Preston y Luke Sibieta «The Political Economy of Tax Policy». En J. Mirrlees (dir.). *Dimensions of Tax Design - The Mirrlees Review* (pp. 1280-1293). Oxford (RU): Oxford University Press.
- Roemer, J. E. (1998). Why the poor do not expropriate the rich: and old argument in new garb. *Journal of Public Economics*, 70 (3), 339-424. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00042-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00042-5).
- (2002). Equality of opportunity: A progress report. *Social Choice and Welfare*, 19 (2), 455-471.
- Roncaglia, Alessandro (2011). El mito de la mano invisible. Zaragoza: Genuève ediciones.
- Sabatini, F., Sarracino, F. y Yamamura, E. (2014). Social norms on rent seeking and preferences for redistribution. *MPRA Paper*, 57151. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2010.12.022>.
- Sala i Martín, X. (1997). Transfers, social safety nets and economic growth. *IMF Staff Papers* 44, 81-102.
- Schneider, F. y Buehn, A. (2013). *Shadow Economies in highly developed OECD countries: What are the driving forces?* Disponible en: <http://www.business.otago.ac.nz/econ/seminars/Abstracts/2013/Schneider24May.pdf>
- Scheve, K. y Stasavage, D. (2006). Religion and Preferences for Social Insurance. *Quarterly Journal of Political Science*, 1 (3), 255-286. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1561/100.00005052>.
- Shaw, G. M. y Shapiro, R. Y. (2005). Welfare. En S. J. Best y B. Radcliff (eds.). *Polling America: An Encyclopedia of Public Opinion* (pp. 880-892). Westport: Greenwood Press.
- Singhal, M. (2013). *Quantifying Preferences for Redistribution*. Disponible en: http://www.hks.harvard.edu/fs/msingha/taxprefs_nov2013.pdf.
- Soskice, D. y Hall, P. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Tabellini, G. (1991). The politics of intergenerational redistribution. *Journal of Political Economy*, 99 (2), 335-357. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/261753>.
- (2010). «Commentary by Guido Tabellini» a James Alt, Ian Preston y Luke Sibieta «The Political Economy of Tax Policy». En J. Mirrlees (dir.). *Dimensions of Tax Design - The Mirrlees Review* (pp. 1294-1299). Oxford (RU): Oxford University Press.
- Tirole, J. y Bénabou, R. (2006). Belief in a Just World and Redistributive Politics. *Quarterly Journal of Economics*, 121 (2), 699-746. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.699>.
- Tocqueville, A. de (1835/1961). *De la Démocratie en Amérique*. En *Ouvres Complètes*. París: Gallimard.

- Tóth, I. G. y Keller, T. (2011). Income Distributions, Inequality Perceptions and Redistributive Claims in European Societies. *GINI Discussion Paper*, 7.
- Thurow, L. C. (1971). The income distribution as a pure public good. *Quarterly Journal of Economics*, 85 (2), 327-336. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1880707>.
- Wendt, C., Kohl, J., Mischke, M. y Pfeifer, M. (2010). How do Europeans perceive their healthcare system? Patterns of satisfaction and preference for state involvement in the field of healthcare. *European Sociological Review*, 26 (2), 177-192. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/esr/jcp014>.
- Yamamura, E. (2012). Effect of social capital on income redistribution preferences: comparison of neighborhood externality between high- and low-income households. *MPRA Working Paper*, 32557.

¿QUÉ CAMBIA LAS POLÍTICAS? IDEAS CONTRA INTERESES. EL CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS ESPAÑOLES

What Changes Policies? Ideas against Interests. Change in the Model of Management of Spanish Airports

XAVIER BALLART

Universitat Autònoma de Barcelona

CASILDA GÜELL

Universitat Internacional de Catalunya

Revista de Estudios Políticos

ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 167-192

<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.06>

Cómo citar/Citation

Ballart, X. y Güell, C. (2016). ¿Qué cambia las políticas? Ideas contra intereses. El cambio en el modelo de gestión de los aeropuertos españoles.

Revista de Estudios Políticos, 171, 167-192.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.06>

Resumen

Este artículo analiza la política del gobierno español en relación a un posible cambio de modelo de gestión aeroportuaria a través del «Marco de las Coaliciones Promotoras» (MCP). Este marco teórico y otras teorías explican el cambio de política centrándose en las ideas, los sistemas de creencias y los procesos de aprendizaje. Este estudio presenta evidencias que confirman algunas de las hipótesis del MCP pero al mismo tiempo apunta a que este marco teórico debe resolver el análisis de la interacción entre las creencias a nivel de subsistema de micropolítica e intereses políticos a nivel de política macro, además de tomar en consideración características institucionales que condicionan la autoridad del ejecutivo para adoptar nuevas políticas.

Palabras clave

Aeropuertos; gestión; marco de coaliciones promotoras; cambio de políticas; España.

Abstract

This article analyses the policy of the Spanish government in relation to a potential change in the model of airport management, through the Advocacy Coalition Framework (ACF). This theoretical framework and other theories explain the shift of policies based on ideas, beliefs and learning processes. This study confirms some of the hypotheses of the ACF but at the same time points to the weakness of the framework, because it does not include the analysis of the interaction between beliefs at the micro-policy system level and political interests at the macro level. Along the same line of argumentation, the ACF does not pay enough attention to the institutional features that condition the authority of the executive to adopt new policies.

Key Words

Airports; management; advocacy coalition framework; policy change; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO. 1. Supuestos teóricos del Marco de las Coaliciones Promotoras. 2. Limitaciones del MCP. III. JUSTIFICACIÓN DEL CASO, MÉTODOS Y DATOS. IV. ANTECEDENTES. V. ANÁLISIS: APLICACIÓN DE LA TEORÍA AL CASO. 1. Perturbación externa. 2. Aprendizaje. 3. Nivel intermedio de conflicto. 4. Explotación hábil de la crisis. 5. Papel de los foros profesionales. VI. IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA TEORÍA DEL MCP. 1. El MCP subestima los intereses económicos y políticos. 2. El MCP subestima las instituciones políticas. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.*

I. INTRODUCCIÓN

En el momento álgido de la crisis de la deuda española y europea el gobierno español tomó la decisión de sacar a concurso y privatizar la gestión de los dos grandes aeropuertos españoles, Madrid y Barcelona. Esta decisión de un gobierno socialista fue bien acogida por un considerable número de directivos empresariales radicados en Cataluña que se había reunido en 2007 en el IESE, una importante escuela de negocios. El objetivo de la reunión era solicitar al gobierno español que rompiera el monopolio público en la gestión de los aeropuertos españoles, liberalizase la gestión y permitiera que los aeropuertos compitieran entre sí y con los demás aeropuertos europeos para conseguir nuevas rutas y erigirse en alguno de los principales centros de distribución europeos. La decisión de externalizar la gestión de los dos grandes aeropuertos se mantuvo durante la primera mitad del mandato del Partido Popular en el gobierno después de las elecciones de 2011. Sin embargo, entre 2013 y 2014, el gobierno español cambió su posición y optó por abrir el gestor público a la participación del capital privado sin romper el monopolio sobre el control de la red.

En este artículo se utiliza este caso de cambio en la orientación de una política, en la línea de intereses empresariales territoriales primero y de vuelta hacia el modelo original fundamentado en el monopolio público, para analizar algunas limitaciones de las principales teorías que explican los procesos de cambio de política sobre la base de centrarse en las ideas y sistemas de creencias. En los últimos veinte años, la «Advocacy Coalition Framework» (que hemos traducido por «Marco de las Coaliciones Promotoras») ha recibido mucha atención entre una parte de los investigadores de políticas. También tuvieron éxito otras teorías

que analizan los procesos (Kindon, 1995; Baumgartner y Jones, 1993; Ostrom, 2007). Pero este artículo se centra en el MCP por ser una de las teorías que tiene más éxito y por ser también una de las más completas, ya que incluye elementos de las demás teorías y de las teorías de redes.

Sabatier y Jenkins Smith, fundadores del MCP (Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Sabatier y Weible, 2007), deducen una serie de supuestos teóricos e hipótesis acerca de la estructura y la estabilidad de los sistemas de creencias, el proceso de aprendizaje de las políticas y el cambio de política que se han sometido a análisis con una sustancial cantidad de trabajos empíricos en diversos países y ámbitos sectoriales¹. En la medida que el MCP se fundamenta en el cambio de ideas, en los sistemas de creencias y en el aprendizaje como motor de cambio ha recibido críticas de los que rápidamente señalaron que compartir ideas y creencias no es suficiente para producir la acción colectiva (Schlaeger, 1995). Nuestra principal fuente de preocupaciones es que no presta suficiente atención a la estrategia política y a las políticas partidistas. Varios estudios también han argumentado que no es lo suficientemente específica en lo que respecta a los distintos factores que contempla (como el impacto de eventos externos, el aprendizaje entre coaliciones, el papel de las redes profesionales o la explotación hábil de oportunidades) y a sus conexiones causales para explicar cómo los cambios en los sistemas de creencias producen cambios en las políticas (Weible y Nohrstedt, 2012). Además, existen dudas sobre la aplicabilidad de algunas de las dinámicas que tienen lugar en los Estados Unidos, donde el MCP comenzó, a otros países con diferencias significativas en la forma en que las coaliciones defensoras y los grupos de interés se relacionan con las instituciones de gobierno (Nohrstedt, 2009).

El trabajo plantea dos áreas en las que el MCP puede mejorar: uno es el análisis de la interacción entre las creencias a nivel de subsistema de micro-política y los intereses políticos a nivel de política macro; la segunda se refiere a la necesidad de tener en cuenta las características institucionales que propician o limitan la autoridad del ejecutivo para adoptar nuevas políticas en cada país. En este sentido, la situación de los países europeos con sistemas de representación de intereses corporativistas o que ceden soberanía a la Unión Europea es distinta de la de Estados Unidos, lo que queda aún más patente en un momento de fuerte crisis económica.

¹ La mayoría de las aplicaciones son en temas ambientales: Litfin (2000), cambio climático en Canadá; Nohrstedt (2008), nucleares en Suecia; Weible y Sabatier (2005), áreas marinas protegidas en Estados Unidos; Zafonte y Sabatier (2004), contaminación por la industria del automóvil. Existen aplicaciones en otros temas como, por ejemplo, Kübler (2001) para la política de atención a toxicómanos en Suiza.

II. MARCO TEÓRICO

1. SUPUESTOS TEÓRICOS DEL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

El MCP forma parte de un cuerpo de literatura más amplio cuya pregunta fundamental es cómo se formulan las políticas y cómo se toman las decisiones públicas (Dente y Subirats, 2014). En la visión pluralista clásica, las políticas son el resultado de la competición entre grupos organizados (Truman, 1951). Sin embargo, desde visiones corporativistas, las políticas son el resultado de los compromisos entre unos pocos grupos que vendrían a formar «triángulos de hierro» para cada ámbito sectorial: cargos políticos, altos funcionarios de los ministerios y representantes de grupos de interés sectoriales (Jobert y Muller, 1987). Al poner el foco de atención en el sector y en los problemas se pasó posteriormente a identificar aquellos grupos de actores públicos y privados interesados en una cuestión formando coaliciones en torno a ideas sobre posibles políticas. En este sentido, Hecló (1978) identificó a grupos de expertos especializados en temas técnicos, ajenos a la lógica partidaria.

Esta línea de investigación fue seguida posteriormente por otros autores que ponen de relieve el papel de las redes de expertos (Haas, 1990). Sobre estas bases la llamada literatura sobre «procesos» se centra progresivamente en los cambios en la definición de los problemas, en el cambio de su imagen y en las percepciones mayoritarias sobre la mejor manera de tratarlos. Una de las ilustraciones más conocidas es la de Baumgartner y Jones (1993) sobre la energía nuclear y los cambios de percepción sobre esta fuente de energía a lo largo de los años. Estos cambios van acompañados de cambios en la estructura de los grupos de actores que comparten una misma visión, en las ideas y creencias sobre el problema y en el nivel de aceptación de visiones alternativas sobre la política más idónea. Se habla así de una «situación de equilibrio», de una «desestabilización del monopolio» que representa la conceptualización dominante y de una redefinición de las alternativas posibles.

El MCP integra en buena medida esta literatura junto con la literatura sobre redes sectoriales. Algunas de sus hipótesis se refieren al cambio de política que se desarrolla en el nivel del «subsistema de políticas». Según Sabatier, el subsistema de la política consiste en un conjunto de «actores públicos y privados que se ocupan activamente de un problema político» (Sabatier, 1988: 131). Estos actores forman coaliciones «promotoras» o «de defensa» que se definen como:

Los individuos que comparten un sistema de creencias en particular —es decir, un conjunto de valores básicos, hipótesis causales, y las percepciones de pro-

blemas— y que presentan un cierto grado de actividad coordinada a través del tiempo (Sabatier, 1988: 139).

La idea básica del MCP es que el cambio de política requiere una transformación radical del sistema de creencias hegemónico a través del aprendizaje (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993 y 1999; Sabatier y Weible, 2007; Nohrstedt, 2008). El MCP Sabatier y Jenkins-Smith (1993 y 1999) presenta el sistema de creencias en un modelo de tres niveles: el «núcleo profundo» que serían las opiniones y creencias normativas fundamentales; el «núcleo de políticas» o estrategias básicas necesarias para hacer realidad las creencias fundamentales; y los «aspectos secundarios» que se refieren a los elementos menos importantes de carácter instrumental para implementar la política. El MCP predice una disminución de la resistencia al cambio en el sentido de que los aspectos secundarios serían más fáciles de cambiar que el núcleo de políticas pero que a la vez este podría ser cambiado mientras que no se podrían cambiar las creencias normativas fundamentales en tanto que valores de base (Sabatier y Brasher, 1993; Ellison, 1998; Sato, 1999).

Inicialmente, el MCP identificó dos procesos de cambio de políticas: el aprendizaje en relación con una política y los eventos externos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). El aprendizaje se define como el proceso mediante el cual los miembros de la coalición dominante pasarían a dudar de sus propias creencias como consecuencia de nueva información, evidencias e intercambio de ideas, intercambio en el que tendrían un papel importante redes de científicos o técnicos. Los eventos externos, por su parte, pueden ser de naturaleza variada —una crisis económica, cambios en el gobierno, cambios en la opinión pública— o pueden ser provocados por cambios en otros subsistemas de política. Ambos procesos están relacionados, pues los eventos externos como las crisis ponen de relieve los fallos y facilitan el aprendizaje de los que antes eran resistentes al cambio (Birkland, 2006).

Más tarde, Sabatier y Weible identificaron dos procesos más que conducirían a un cambio de política: fallos internos en el subsistema de política y negociaciones entre las coaliciones en el contexto de foros y redes profesionales (Sabatier y Weible, 2007; Brown y Stewart, 1993). Sin embargo, algunos investigadores han puesto en duda la distinción entre las crisis externas y los fallos internos sobre la base de la estrecha relación entre los acontecimientos externos e internos, la dificultad para distinguirlos y para determinar si un determinado fiasco fue el causante del cambio de política (Nohrstedt, 2008; Albright, 2011). Por otro lado, con respecto a las negociaciones que tienen lugar en el contexto de foros y redes de profesionales, Sabatier y Weible (2007) identificaron una serie de condiciones que deben tener lugar para que se produzca un impacto en la toma de decisiones políticas.

Otras teorías habían señalado con anterioridad cómo las crisis externas pueden inducir el cambio de políticas. A menudo se ha invocado la idea de una ventana de oportunidad y de la coincidencia aleatoria de factores que explican el cambio en las políticas existentes. Sin embargo, las teorías no son completas en cuanto a explicar los mecanismos de causalidad entre las variables explicativas y los resultados. En el caso del MCP, se argumenta que las crisis externas y el aprendizaje de las políticas se traducen en un cambio de política cuando la oportunidad es «hábilmente explotada por la coalición minoritaria» que defiende el cambio (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

La literatura ha identificado al menos tres procesos que podrían ser un indicio de una «explotación hábil» de un evento externo: la maximización de los recursos (Weible, 2007); la explotación de nuevas posibilidades o vías en el proceso de toma de decisiones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) y el replanteamiento del problema en los medios de comunicación (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). «Recursos», en este contexto, pueden ser individuos con autoridad legal, medios financieros, información, apoyo de la opinión pública o la capacidad de liderazgo de determinados individuos. «Nuevas vías en el proceso de toma de decisiones» se refiere a la apertura del proceso de toma de decisiones de manera que se abren nuevas posibilidades de acceso a través de nuevos canales. El replanteamiento es el conocido «reframing» o manera en que se presentan los problemas y la capacidad de presentar cambios en la política de manera que sea coherente con el sistema de creencias.

Con el propósito de poner a prueba los supuestos teóricos de la MCP con respecto al cambio de política, este trabajo se centra en las siguientes hipótesis de este marco teórico:

1. Los miembros de una coalición dominante alterarán su sistema de creencias como resultado de nuevas evidencias como consecuencia de un evento externo.
2. El nivel de conflicto debe ser intermedio, centrado en aspectos secundarios o en temas que son aspectos secundarios para una coalición y aspectos fundamentales de política para la coalición rival.
3. La coalición minoritaria explotará con habilidad la crisis externa a través de la maximización de los recursos, la apertura de nuevas vías de acceso al proceso de toma de decisiones o la reformulación del problema para adaptarlo a la nueva situación.
4. Alguna forma de red profesional o foro participará en la negociación de la nueva política con el gobierno que tiene la competencia para tomar decisiones con autoridad.

2. LIMITACIONES DEL MCP

Una de las principales limitaciones del MCP es que no especifica la forma en que los diferentes elementos están conectados (Weible y Nohrstedt, 2012). Está claro que las crisis externas y el aprendizaje deben suceder uno tras otro, pero la teoría es más ambigua con respecto a lo que es un nivel «intermedio» de conflicto en un contexto en el que se supone debería producirse una intensa confrontación social. La teoría tampoco es lo suficientemente explícita con respecto a las conexiones causales entre la táctica seguida por la coalición minoritaria consistente en «aprovecharse de la crisis» y el aprendizaje político de los miembros de la coalición dominante o la relación entre las redes profesionales y la toma de decisiones formal.

Otro problema proviene del énfasis en el sistema de creencias, ideas políticas y compromisos normativos en detrimento de los intereses económicos y políticos (Schlager, 1995; Nohrstedt, 2009). Suponiendo que el elemento distintivo de la MCP es el cambio en el sistema de creencias respecto a un problema, el MCP no integra adecuadamente la interacción entre creencias e intereses como elementos diferenciados.

Una tercera y última limitación se refiere a la necesidad de adaptar el marco a los países con diferentes entornos institucionales y cultura política. La hipótesis básica del MCP es que cuanto más abierto esté el subsistema político mayor será la probabilidad de cambios de política (Klüber, 2001). Pero el MCP tiene una perspectiva «meso» que pone el énfasis en la influencia de grupos y redes profesionales que no están en el poder ni participan en muchas ocasiones en las decisiones del gobierno (Nohrstedt, 2009). Sin embargo, no está clara la conexión entre la dinámica a nivel de subsistema de política y aprobación de decisiones públicas en forma de leyes o decisiones de gobierno. Éstas están condicionadas por características institucionales como el nivel de fragmentación y descentralización Hall (1982) u otras formas de compartir el poder como sucede en sistemas de «consenso» o más o menos «mayoritarios» (Lijphart, 1999).

III. JUSTIFICACIÓN DEL CASO, MÉTODOS Y DATOS

El objetivo de este estudio es examinar si los supuestos teóricos del MCP se mantienen cuando se aplican a un caso de intento de cambio de modelo en la gestión de los aeropuertos españoles durante la crisis económica entre 2008 y 2014. Se espera que se confirmen algunos de los principales postulados del MCP, pero que también se identifiquen algunas de sus debilidades en relación con algunas de las preocupaciones teóricas discutidas en la sección anterior.

La experiencia española con la crisis económica de 2008-2014 fue intensa y provocó una fuerte confrontación política y social (Royo, 2009). Es un caso claro de shock externo y en este sentido un caso adecuado para el análisis de su influencia en el cambio de política. Las principales respuestas a la crisis tenían como objetivo evitar el colapso del sector financiero y la limitación de los efectos económicos de la crisis. El gobierno aprobó una serie de medidas que afectaban a los bancos, el mercado laboral y el gasto público. La mayor parte de esas decisiones fueron negociadas por el Gobierno español con la «zona euro» y la llamada «troika», formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Este estudio se centra en la decisión tomada por el Gobierno español en mayo de 2010 con el objeto de externalizar la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona y en la decisión posterior de 2013 de mantener el monopolio público y privatizar una parte de su capital. Con motivo de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, los principales partidos políticos catalanes habían defendido la descentralización de la gestión de los aeropuertos. Inmediatamente después fueron actores económicos de carácter empresarial los que defendieron el cambio en el modelo de gestión aeroportuaria hacia un modelo liberalizado y de competencia en el marco europeo.

Este estudio se basa en métodos cualitativos de búsqueda y análisis de datos. El análisis empírico se construye a partir de 40 entrevistas semi-estructuradas con representantes empresariales, altos cargos de las administraciones públicas y técnicos al servicio de organizaciones económicas en Madrid y Barcelona. Como se puede comprobar en la tabla 2 incluida en el anexo, el criterio utilizado para seleccionar a los entrevistados fue su nivel de contacto con la política (Berry, 2002). Algunos pertenecían al subsistema de gestión aeroportuaria español. Un grupo mayor tenían importantes intereses en la forma en que se gestionan los aeropuertos. El grupo más numeroso fueron profesionales representando organizaciones empresariales y políticas interesadas en influir en el debate aeroportuario. Finalmente, un grupo menor fueron académicos y periodistas que tenían conocimientos y una opinión formada sobre la cuestión. Todas las entrevistas fueron realizadas cara a cara entre 2008 y 2011. El anexo proporciona información detallada sobre las entrevistas y sobre el cuestionario utilizado.

Con respecto a la documentación, el estudio se basa en los documentos oficiales del ministerio español y en los informes elaborados por los foros profesionales organizados en torno a esta cuestión. Particularmente activo fue un grupo de cuatro organizaciones económicas, Cámara de Comercio de Barcelona, Fomento y otras asociaciones de empresarios catalanes, el Real Automóvil Club de Cataluña y el Círculo de Economía. Los puntos de vista de la coalición hegemónica fueron analizados a través del estudio de la legislación y

de los informes elaborados por el Ministerio de Fomento. Otros documentos incluyen declaraciones oficiales en los periódicos y las declaraciones públicas del presidente del Gobierno y varios ministros de Fomento.

IV. ANTECEDENTES

Los aeropuertos españoles siempre han sido gestionados por el gobierno central, ya sea a través del ministerio o del organismo público AENA creado en 1990. Sin embargo, en medio de la crisis de la deuda europea, el gobierno español decidió cambiar el modelo que fue descrito por uno de los funcionarios públicos entrevistados como «un ejemplo exitoso de agencia de desarrollo para lograr una mayor eficiencia en la gestión de una infraestructura pública clave». El modelo con AENA como principal ente gestor, que había sido creado por un gobierno del Partido Socialista, no fue modificado por el gobierno conservador entre 1996-2004. El Partido Popular propuso la privatización de AENA durante la campaña electoral en el año 2000. En ese momento, según una alta funcionaria entrevistada, el objetivo era conseguir que AENA fuese un «campeón nacional, con capacidad de gestión de los aeropuertos fuera de España, sobre todo en América Latina». Sin embargo, el Partido Popular no privatizó AENA. En lugar de ello, el gobierno prefirió la estrategia de expansión latinoamericana gestionando, al mismo tiempo, la red española a través de AENA.

Con la derrota del Partido Popular en las elecciones de 2004 y el proceso de reforma de los estatutos de autonomía de algunas comunidades autónomas se planteó el tema de la gestión descentralizada de los aeropuertos. Sin embargo, esta posibilidad no fue aceptada por el gobierno central. Posteriormente, en la primavera de 2007, un numeroso grupo de empresarios se reunieron en el campus de IESE, una importante escuela de negocios en Barcelona, para pedir explícitamente al gobierno el cambio de modelo en la gestión de los aeropuertos españoles. La principal preocupación de los directivos en ese momento era que el aeropuerto de Barcelona se viera limitado en su expansión por el modelo de gestión jerárquico y centralizado. La principal preocupación de los directivos empresariales era las conexiones intercontinentales y la competitividad con otros aeropuertos europeos. El evento del IESE fue organizado y dirigido por directivos empresariales y explícitamente evitó cualquier forma de representación política.

Aproximadamente al mismo tiempo, como una reacción al crecimiento sostenido del tráfico aéreo en Europa y a las quejas de los pasajeros en relación con el aumento de los retrasos, la política europea trató de poner fin a la dominación del espacio aéreo por las autoridades nacionales. La preocupación

por la seguridad y la eficiencia en el uso del espacio aéreo europeo llevó a la creación de un regulador europeo para el tráfico aéreo sin entrar, sin embargo, en la forma de gestión de los aeropuertos. Siguiendo la orientación adoptada por la Comisión Europea, el gobierno español tomó la decisión de dividir AENA en dos unidades separadas, una para los aeropuertos y otra para control de tráfico aéreo.

A principios de 2010, el aumento de riesgo de incumplimiento de la deuda soberana obligó al gobierno español a buscar la manera de aumentar los ingresos y aliviar las necesidades de endeudamiento del país. El gobierno español anunció en el Parlamento un cambio en su política con respecto a la gestión de los aeropuertos. El gobierno sacó a licitación la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. AENA Aeropuertos iba a ser parcialmente privatizada (hasta el 49 por ciento del capital social), y, al mismo tiempo, se crearían dos filiales. Las administraciones públicas regionales y locales podrían tener una participación minoritaria en las subsidiarias, mientras que el resto de la red seguiría siendo gestionado por AENA Aeropuertos. En cuanto al control de tráfico aéreo, en marzo de 2011, el gobierno anunció la decisión de licitar la gestión de las torres de control de trece aeropuertos. El gobierno aprobó una lista de diez empresas con capacidad para gestionar las torres de control y expresó su intención de tener diferentes grupos privados en la gestión de los aeropuertos de Barcelona y Madrid (Informe anual de la web de privatización).

La posición del Gobierno español no cambió después de las elecciones generales de noviembre de 2011 y la victoria del Partido Popular. El nuevo gobierno estaba dispuesto a licitar la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona con el fin de reducir el endeudamiento público a pesar de que no le gustaba la idea de romper la red de aeropuertos españoles. La turbulencia y la inestabilidad de los mercados financieros aplazaron el proceso. A finales de 2013 el gobierno español anunció un plan para privatizar el 60 por ciento del capital de AENA en lugar de facilitar la entrada de inversores privados en la gestión de los dos grandes aeropuertos de Madrid y Barcelona.

V. ANÁLISIS: APLICACIÓN DE LA TEORÍA AL CASO

En cualquier estudio sobre la base del MCP es necesario identificar los sistemas de creencias y las coaliciones de individuos y organizaciones. La tabla 1 presenta la categoría genérica de las organizaciones que aparecen con cierta regularidad en el debate sobre el modelo aeroportuario en el período entre 2000 y 2010 y los términos que se han utilizado para identificar el sistema de creencias de las dos principales coaliciones. En décadas anteriores, el subsistema de políticas de aeropuertos fue bastante cerrado y se tomaron

las decisiones públicas de manera corporativista por el gobierno español, el Ministerio de Fomento o AENA, Iberia y las asociaciones profesionales de pilotos, los controladores y los sindicatos de trabajadores.

TABLA 1. *Coaliciones y términos clave*

| Coalición dominante | | Coalición emergente | |
|---|--|---|---|
| Miembros | Términos clave | Miembros | Términos clave |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio • AENA • Iberia • PSOE • PP • Sindicatos • Pilotos • Controladores • Académicos • Periodistas | <ul style="list-style-type: none"> • Red española • Coordinación • Seguridad • Economía • Eficiencia • Solidaridad • Balanza territorial • Desarrollo económico • Servicio público • Agencia pública | <ul style="list-style-type: none"> • Fomento del Trabajo • Asociaciones empresariales • Cámara Comercio Barcelona • Real Automóvil Club de Cataluña • Círculo de Economía • Fundaciones privadas • Sindicatos • Académicos • Periodistas | <ul style="list-style-type: none"> • Gestión independiente • Ruptura monopolio público • Privatización • Eficiencia • Innovación • Inversión • Competición • Globalización • Conexiones intercontinentales |

El discurso de la coalición hegemónica gira en torno a las ideas de «servicio público», «seguridad aérea», «eficiencia», «equilibrio territorial» y «desarrollo económico». En el momento de las entrevistas, hubo una clara preferencia por la idea de «coordinación centralizada» a través de un «organismo público». Los miembros de esta coalición creían que la agencia pública era el mejor instrumento para alcanzar los objetivos del sistema público. Por su parte, el discurso de la coalición emergente, formada esencialmente por directivos empresariales radicados en Cataluña, se fundamentaba en ideas sobre el carácter clave de los aeropuertos para las ciudades y las empresas para «competir a nivel mundial», «atraer inversiones» y ofrecer «conexiones directas» a «empresas innovadoras». Las principales preocupaciones se codificaron como «romper el monopolio público», la promoción de la «gestión individualizada», el «curso abierto», las «tarifas competitivas», los «operadores eficientes» y, por encima de todo, las «conexiones intercontinentales». La reunión en el campus de

IESE en mayo de 2007 fue el momento álgido de esta coalición, si bien sus principales documentos son posteriores. Más de un centenar de organizaciones estuvieron representadas en el evento que fue visto por los medios como una «celebración» de la sociedad civil según afirmación de un periodista. Para los organizadores de la reunión «se trataba de un evento único». En relación con el supuesto de estabilidad de las coaliciones, en el período analizado, pocos individuos u organizaciones cambiaron de coalición (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). El número de organizaciones que participaron en el debate público empezó a disminuir después de la reunión del IESE que no tuvo consecuencias políticas inmediatas.

1. PERTURBACIÓN EXTERNA

Diversas teorías del proceso de políticas postulan que los shocks y las crisis externas pueden alterar un subsistema político estable y provocar cambios en las políticas (Kingdon, 1995; Birkland, 2006; Sabatier y Weible, 2007). La naturaleza catastrófica de la crisis económica española se hizo evidente en la sesión parlamentaria del 12 de mayo de 2010. Después de una «semana negra» de ataques financieros especulativos y con el país al borde del abismo financiero, el presidente del Gobierno anunció los mayores recortes de gasto de la historia reciente. Este curso de acción fue impuesto por los gobiernos de los países europeos después de una conversación con el presidente de los Estados Unidos el día anterior. Unos meses más tarde, el Gobierno presentó medidas para aumentar los ingresos, incluyendo la venta de la gestión de los aeropuertos de Madrid y de Barcelona y de la Lotería Nacional.

La crisis económica expuso el fracaso de las políticas basadas en un modelo de crecimiento económico excesivamente dependiente de la construcción y de los préstamos a bajo interés de los bancos. La misma lógica podría aplicarse a los aeropuertos, ya que era evidente que la expansión en el número de aeropuertos provinciales y el coste excesivo de las nuevas terminales de Madrid y Barcelona contribuyeron de forma directa al grave problema de la deuda pública española (Bel y Fageda, 2009). Otras cuestiones operativas también expusieron la necesidad de cambio. Por ejemplo, AENA tuvo un gran conflicto con los controladores que se declararon en huelga para protestar por el número de horas extraordinarias que AENA les estaba exigiendo para paliar la creciente demanda. Otra fuente de conflicto fue la decisión de AENA de reservar la nueva terminal del aeropuerto de Madrid para Iberia y sus socios de alianza.

En este caso, la crisis económica actuó como evento externo e influyó en el cambio de estrategia a favor de una nueva distribución de competencias entre poderes públicos y mercado con respecto a la gestión de los aeropuertos.

Las crisis de carácter interno del subsistema (huelgas de controladores, construcción de aeropuertos innecesarios) no hicieron sino confirmar la necesidad de reformar varios componentes del modelo de gestión, pero, al mismo tiempo, hubo consenso entre los entrevistados en el sentido de que no fueron la causa del cambio de política. Su asociación con la crisis económica no fue suficiente para convencer a los actores de la coalición dominante sobre la posibilidad de que hubiera llegado el momento en que era necesario cambiar la forma de gestionar determinados servicios públicos y más concretamente el modelo de gestión aeroportuaria.

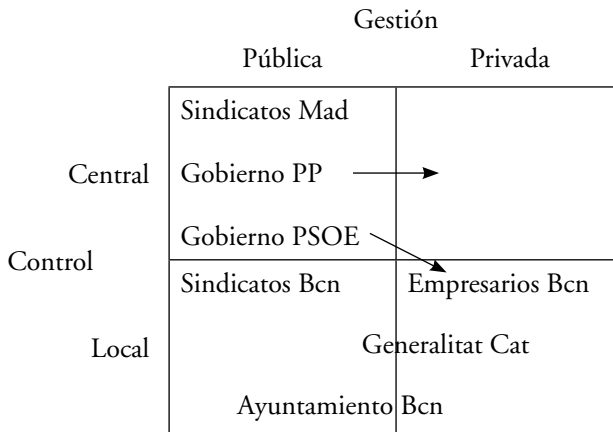
2. APRENDIZAJE

El MCP relaciona el aprendizaje con la perturbación externa ya que se espera que algunos miembros de la coalición dominante alteren sus creencias fundamentales de política como resultado de nueva evidencia que surge de la situación creada (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Birkland, 2006; Sabatier y Weible, 2007). La cuestión esencial es si hay un cambio en el sistema de creencias a favor de un modelo liberalizado y competitivo y si aquellos que habían desarrollado el modelo AENA lo hacían convencidos de que este era un modelo mejor en el entorno europeo del momento.

Los entrevistados coincidieron en afirmar que ni el Partido Socialista ni el Partido Popular habrían cambiado el modelo de gestión aeroportuaria si no se hubieran visto obligados por las extraordinarias circunstancias creadas por la crisis económica pero que las posiciones del gobierno con un partido y otro no eran exactamente coincidentes. Sí se produjo un cierto aprendizaje entre los miembros del gobierno del Partido Socialista que participaron en esta cuestión en la medida que sus preferencias cambiaron a favor de un modelo más liberalizado y abierto sobre la base de la autonomía de gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. Por el contrario, este aprendizaje no se daría en la misma medida en el caso del gobierno del Partido Popular. El gobierno socialista intentó salvaguardar los valores fundamentales de sus predecesores que fueron los creadores de AENA. Estos valores fundamentales se preservaban limitando la privatización a la externalización de una parte del negocio: «desde el aparcamiento hasta la puerta de embarque». Se excluían de la privatización los derechos de aterrizaje. Además el gobierno mantenía el control sobre las filiales que en cada aeropuerto serían las encargadas de controlar a las empresas que ganaran los concursos. El gobierno popular, en cambio, era más reacio a transferir competencias a cualquier otro nivel de gobierno por razones políticas. La ministra de Fomento ya declaró en enero de 2012 que «al gobierno no le gusta la idea de que los aeropuertos de Madrid y Barcelona compitan» (*El País*, 24 de enero de 2012). Esta y otras declara-

ciones eran indicativas de que los cargos claves de su gobierno no estaban convencidos con la idea de romper AENA en favor de un sistema competitivo y descentralizado. El Gobierno popular acabó expresando su preferencia por mantener una AENA unificada con un elevado nivel de participación de capital privado. El gráfico 1 presenta esta leve modificación de las posiciones iniciales de los dos partidos en el gobierno.

GRÁFICO 1. *Modelo aeroportuario: cambios de posición relativa*



Tampoco estaban convencidos muchos de los altos funcionarios del Ministerio y de AENA que declararon abiertamente que no se sentían cómodos con los cambios propuestos y que consideraban una «anomalía» que el gobierno central tuviera que incluir las administraciones regionales en las nuevas estructuras corporativas que supervisarían la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. Los sindicatos de los trabajadores fueron aún más radicales en su oposición porque entendían que se estaba abriendo la vía a la privatización de toda la red, lo que les llevó a organizar protestas y huelgas cuando la decisión de externalizar la gestión se hizo pública. Para los sindicatos estaba claro que la privatización resultaría en un deterioro de las condiciones laborales de todos los empleados de aeropuertos.

3. NIVEL INTERMEDIO DE CONFLICTO

De acuerdo con el MCP, una condición necesaria es que el nivel de conflicto sea intermedio, centrado en aspectos secundarios o en temas que son

secundarios para una coalición y fundamentales para la coalición rival (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En este caso, la discusión sobre los aeropuertos se mezcló con el conflicto competencial entre Cataluña y el gobierno central sobre la oportunidad de traspasar la competencia para gestionar los aeropuertos en el nuevo Estatuto de autonomía. En el contexto de la discusión sobre la reforma del estatuto de autonomía, el nivel de conflicto político era elevado. Pero en el momento posterior de crisis financiera el conflicto entre las administraciones ya no era la cuestión principal, lo que de hecho ayudó a rebajar la tensión y focalizar el tema en los términos que lo habían definido los intereses empresariales más centrados en políticas de crecimiento y competitividad. En este sentido, el nuevo escenario podía propiciar que se encontrara un término medio con respecto a los elementos que eran cruciales para la coalición emergente y secundaria para la coalición hegemónica (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Ellison, 1998; Liftin, 2000; Elliot y Schlaepfer, 2001).

Desde esta perspectiva, se podría interpretar que el caso confirma las suposiciones del MCP con respecto al nivel de conflicto y el cambio de políticas. Cuando el nivel de conflicto fue menor, más probabilidades hubo de que la nueva política se acercara a los puntos de vista de la coalición emergente. Lo contrario también es válido para el caso de elevado nivel de conflicto. En el momento en que el problema se confundió con los intereses políticos catalanes fue menos probable que la nueva política se aproximara al sistema de creencias de la coalición minoritaria empresarial.

4. EXPLOTACIÓN HÁBIL DE LA CRISIS

Según el MCP, para que los choques externos produzcan el aprendizaje y un cambio de política, la ocasión debe ser «hábilmente explotada por la coalición minoritaria» que aboga por el cambio (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En este caso, los intereses económicos representados por los directivos de importantes empresas radicadas en Cataluña no consiguieron sus objetivos respecto al cambio del modelo de gestión del aeropuerto de Barcelona. Tal como prevé el MCP, la cuestión fue objeto de discusión en el contexto de una plataforma y por una red profesionales que apoyaron sus ideas con varios informes técnicos. Esta red fue bastante eficaz en la comunicación y difusión de sus propuestas a través de los medios de comunicación, pero no obtuvieron el cambio de política con sus actividades y en este sentido no se puede afirmar que fueran capaces de «explotar hábilmente la oportunidad» ni antes ni durante el período de mayor impacto de la crisis económica.

Ello no excluye que el Gobierno socialista tomara prestadas algunas ideas de la coalición minoritaria para reformular y presentar su decisión de vender la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. Sin embargo, tal como

apuntaron varios de los individuos entrevistados, sin la inclusión de actores políticos con autoridad legal en la coalición emergente resultaba muy difícil el cambio de la política (Sabatier y Weible, 2007; Nohrstedt, 2011). En sentido contrario, la intervención de las instituciones europeas en la crisis económica española fue interpretada como un factor favorable al cambio de política por alterar las condiciones de la toma de decisiones y abrir nuevos vías de negociación y decisión (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), creando un marco más abierto.

5. PAPEL DE LOS FOROS PROFESIONALES

El MCP también se refiere a la posibilidad de que alguna red de profesionales o foro participe en la negociación de la nueva política, aunque el gobierno mantenga la autoridad para tomar las decisiones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). De acuerdo con diversas teorías, las redes profesionales y foros son importantes para generar nuevos conocimientos en relación con un problema de política y pueden ser determinantes para influir en los gobiernos y en las administraciones públicas. Sin embargo, los ministerios y otros organismos administrativos siguen siendo la instancia decisiva en el momento de la toma de decisión formal (McGuire y Agranoff, 2011).

En este caso, los líderes empresariales que promovían el cambio no tuvieron la oportunidad de negociar abiertamente con el gobierno. Los líderes empresariales fueron capaces de influir en el debate con su esfuerzo para intercambiar y difundir nuevas ideas y conocimientos. Las cuatro organizaciones empresariales más importantes analizaron a fondo y evaluaron la forma en que los distintos países gestionan sus aeropuertos. Para los líderes empresariales, era irónico que empresas españolas fueran líderes mundiales en el ámbito de la gestión de infraestructuras —una de ellas era el propietario y operador de los aeropuertos de Londres, incluido el de Heathrow— mientras que España mantenía un modelo burocrático público y centralizado. Sus opiniones fueron apoyadas por organizaciones locales de carácter semipúblico y por los dos principales sindicatos catalanes que estaban «en contra de la privatización, pero a favor de la gestión descentralizada por una organización pública regional o local». Para las instituciones empresariales, el contexto de crisis económica podía influir en el sentido que el gobierno tuviera que abrir su marco de decisión y tomar en cuenta las alternativas que permitían cumplir con las directrices marcadas por las instituciones europeas.

VI. IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA TEORÍA DEL MCP

El análisis del caso español a la luz de algunos de los principales postulados del MCP funciona razonablemente bien en la medida que permite con-

firmar algunas de las principales suposiciones teóricas de este marco teórico. Como se ha visto en el anterior apartado, es posible identificar coaliciones defensoras de distintas «ideas» y cómo una coalición intenta cambiar el sistema aeroportuario español hacia uno que sea más parecido a lo que hacen otros países europeos. También se ha visto el papel de la crisis externa como evento desencadenante de cambios en la política en conjunción con diversos fracasos «internos». El evento externo contribuye a socavar las percepciones de los herederos de los que crearon la política hegemónica pero, al mismo tiempo, el elevado nivel de conflicto político entre Cataluña y el gobierno central dificulta la adopción de cualquier política que pudiera interpretarse como una cesión por parte del poder central. El caso también permite observar el papel de las redes profesionales en paralelo al proceso de toma de decisiones formal y la oportunidad que genera la intervención de la Unión Europea para generar nuevos canales por los que influir en una decisión que, sin embargo, se reserva la autoridad que tiene la competencia legal.

Asimismo se plantean dudas sobre algunas de las propuestas del MCP. Una de las principales dudas se refiere al mecanismo por el cual individuos y organizaciones clave cambian su sistema de creencias en relación con la forma de intervenir sobre un problema público. Las proposiciones del MCP que vinculan directamente el cambio de política al cambio en el sistema de creencias y al comportamiento estratégico de las coaliciones minoritarias nos parecen cuestionables por al menos dos razones: en primer lugar, el MCP parece subestimar el papel de los intereses políticos y económicos superiores. Por otra parte, el MCP también parece sobreestimar la capacidad de las coaliciones minoritarias que actúan en subsistemas de políticas para influir en la toma de decisiones formales de las instituciones políticas.

1. EL MCP SUBESTIMA LOS INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

En nuestro caso, el gobierno socialista actuó bajo la presión de la Unión Europea para salvar al país del colapso financiero en una situación de extrema gravedad mientras que el gobierno popular acabó anteponiendo el control por el poder central de los aeropuertos y el mantenimiento de la distribución territorial del poder a una posible liberalización, lo que, en principio, estaba más de acuerdo con sus principios ideológicos que con los de un partido de centro-izquierda socialista.

En el cambio de orientación respecto al modelo de gestión del servicio público aeroportuario en España, los valores normativos y las creencias acerca de la forma en que los aeropuertos deben gestionarse jugaron un papel secundario. El cambio de orientación fue el resultado del comportamiento estratégico de las autoridades gubernamentales para resolver un problema mayor

mientras trataban de encontrar una solución que no implicase un alto grado de descentralización. Los intereses económicos de los empresarios catalanes favorables a la liberalización no fueron decisivos mientras sí lo fueron los intereses económicos generales de la Unión Europea y de España en otro ámbito de políticas. En el mismo sentido también resultaron decisivos los intereses políticos y la política partidista del Partido Popular, que siempre se mostró más atento a las consecuencias políticas de la cesión del poder de gestión de los dos principales aeropuertos a las comunidades autónomas o a los gobiernos locales.

Esto nos llevaría a afirmar que, por lo menos en un contexto de enorme presión externa, las creencias y el aprendizaje de políticas no son suficientes para explicar el cambio de políticas. El aprendizaje juega un papel que se puede relacionar con lo discutido en el subsistema de la política pero que también se debería relacionar con las consecuencias económicas y políticas del cambio en el sistema económico y político general del país.

Esta apreciación no contradice la posibilidad de profundos cambios en las creencias de actores claves que, con el intercambio de información, cambien su posición respecto a la forma en que la sociedad percibe un problema público y su gestión (Klüber, 2001; Zafonte y Sabatier, 2004). Lo que se quiere señalar es cómo, en condiciones extremas como las vividas en España en mayo de 2010, los aparentes cambios en los sistemas de creencias pueden ser fruto de la necesidad de adaptación a la situación externa generando, al mismo tiempo, oportunidades para el cambio de política. La debilidad de las ideas y del aprendizaje se hace visible ante la fortaleza de los intereses políticos cuando se intenta revertir la política tan pronto como el contexto lo permite.

2. EL MCP SUBESTIMA LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Los miembros de la coalición minoritaria no fueron invitados formalmente a participar en ningún tipo de negociaciones con el Gobierno, lo que les obligó a actuar como un grupo de presión tratando de influir en el gobierno desde el exterior. La crisis económica y la intervención europea no cambiaron su posición externa vis-à-vis el proceso político ni tampoco supusieron una mayor eficacia de los esfuerzos realizados por la coalición minoritaria para movilizar a personas y recursos con el fin de cambiar la orientación de la política gubernamental.

La mayor o menor tendencia del ejecutivo a tomar en consideración las posiciones de actores minoritarios depende de la cultura política y del tipo de democracia. Bajo una democracia mayoritaria que se caracteriza por la concentración de poder en los gobiernos de un solo partido, un sistema electoral poco proporcional y períodos de gobierno recurrentes con mayoría

absoluta, el reparto del poder es menos necesario (Lijphart, 1999), si bien es cierto que eventos externos, como una fuerte crisis económica, pueden tener el efecto de una mayor apertura del sistema y la irrupción de nuevos actores en el subsistema de políticas con una visión o con una lógica de intervención completamente diferentes.

En los países europeos, especialmente en los países pertenecientes a la zona euro, hay limitaciones importantes en el poder soberano de los Estados miembros. El MCP (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Klüber, 2001f) entiende que los sistemas federales ofrecen más vías para la penetración de las nuevas ideas y el contexto europeo se puede entender como un entorno federal. Sin embargo, en una situación de crisis en uno o más países, las instituciones europeas pueden imponer decisiones con una lógica económica de arriba abajo que contradice la lógica horizontal de la interacción de la coalición de promoción y aprendizaje a nivel de subsistema de políticas.

VII. CONCLUSIONES

Este estudio ha proporcionado evidencias que confirman algunos de los supuestos e hipótesis en los que se fundamenta el MCP sobre la base de una aplicación a un caso de cambio de política en medio de la crisis económica española. Al estudiar el cambio del modelo de gestión aeroportuaria español a través de las lentes de MCP fue posible observar que algunas de sus proposiciones nos ayudan a entender los procesos de cambio de política. La principal idea en este sentido es la importancia de la interacción y el aprendizaje entre coaliciones de actores con distintas visiones o sistemas de creencias en el subsistema donde se discute la política. Pero también son explicativos del cambio de políticas otros elementos como el impacto de crisis externas, la existencia de foros profesionales para la difusión del debate y la extensión de nuevas ideas y creencias; la relación inversa entre la intensidad de la confrontación política en torno a valores básicos y la probabilidad de un cambio de política; o las oportunidades que se crean para el cambio de política con la apertura de nuevas vías de penetración de ideas cuando se produce una crisis externa y entran en juego nuevos actores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993 y 1999) en el caso, de carácter supranacional.

Quedan, sin embargo, algunas cuestiones por resolver. En primer lugar, queda por resolver el encaje entre ideas e intereses. En nuestro caso, los intereses económicos y políticos, tanto de la Unión Europea como del Gobierno central español eran más importantes para explicar el cambio de política que los sistemas de creencias en torno al problema objeto de análisis. La prevalencia de los intereses en este caso se explica por la enorme pre-

sión ejercida por los socios europeos y la necesidad de superar una situación financiera muy delicada. La consecuencia fue subordinar toda la discusión en el subsistema de la política aeroportuaria a la solución de los problemas macroeconómicos y a la necesidad de encontrar soluciones rápidas a las dificultades financieras.

En segundo lugar, queda por resolver el encaje de los cambios de ideas en el subsistema de políticas con la toma de decisión institucional. En nuestro caso, los actores gubernamentales con autoridad legal eran más importantes que cualquier otro miembro de las dos coaliciones, ya que tenían una gran capacidad para introducir o vetar cambios. Esto ocurre en parte por las características del sistema institucional español, que combina un sistema descentralizado con un sistema de democracia tendencialmente mayoritario que el sistema electoral y la cultura política han tendido a consolidar. Sin demasiada presión por parte de grupos externos usuarios de la política, las autoridades gubernamentales no eran, sin embargo, totalmente libres para decidir, ya fuera por la presión de grupos corporativos internos o porque estaban bajo la estrecha supervisión de los líderes europeos, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

Los resultados de este estudio sugieren la necesidad de estudiar más a fondo las relaciones entre los procesos del subsistema de políticas y la formulación de políticas a nivel macro (Kim y Roh, 2008; Nohrstedt, 2009), y, en particular, la cuestión de cómo la interacción entre las creencias políticas y el efecto de aprendizaje están mediados por los intereses económicos y políticos más amplios que los partidos políticos tienen que tener en cuenta, especialmente en tiempos de gran agitación debido a crisis económicas. En la misma línea, se necesita más investigación para explorar cómo las instituciones políticas y los estilos de toma de decisiones políticas condicionan las opciones a nivel de subsistema de políticas. Esta investigación apunta a la necesidad de tener en cuenta la capacidad de relación entre los distintos niveles de discusión política, general y subsistema de políticas y a la necesidad de prestar atención a las relaciones verticales entre instituciones supranacionales, gobiernos nacionales y las organizaciones sectoriales específicas.

Bibliografía

- Albright, E. A. (2011). Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *Policies Studies Journal*, 39 (3), 349-360. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00418.x>.
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

- Bel, G. y Fageda, X. (2009). Preventing Competition because of 'Solidarity': Rethoric and Reality of Airport Investments in Spain. *Applied Economics*, 41 (22), 2853-2856. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/00036840701522846>.
- Berry, J. M. (2002). Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *PS Political Science and Politics*, 35 (4), 679-682. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S1049096502001166>.
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Brown, A. E. y Stewart, J. (1993). *Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation*. Boulder: Policy Change and Learning.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Elliot, C. y Schlaepfer, R. (2001). The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 642-661. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110064438>.
- Ellison, B. A. (1998). Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics. *Publius: The Journal of Federalism*, 28 (4), 35-54. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a030000>.
- Haas, P. (1990). *Saving the Mediterranean: the politics of International environmental cooperation*. New York-Oxford: Columbia University Press.
- Hall, P. (1982). *Great planning disasters*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- Hecklo, H. (1978). *Issue Networks in the Executive Establishment*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Amsterdam: Longman.
- Kübler, D. (2001). Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy. *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 623-641. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110064429>.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. Yale: Yale University Press.
- Litfin, K. (2000). Advocacy Coalitions along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*, 28 (1), 236-253. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2000.tb02026.x>.
- McGuire, M. y Agranoff, R. (2011). The Limitations of Public Management Networks. *Public Administration*, 89 (2), 265-284. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01917>.
- Nohrstedt, D. (2008). The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. *Policy Studies Journal*, 36 (2), 257-278. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00265.x>.

- (2009). Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 309-333. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mun038>.
- (2011). Shifting Resources and venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. *Policy Studies Journal*, 39 (3), 461-484. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00417.x>.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Network. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Royo, S. (2009). After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis. *South European Society & Politics*, 14 (1), 19-34. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13608740902995828>.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/BF00136406>.
- (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, (5), 98-130. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Sabatier, P. A. y Brasher, A. M. (1993). From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 196-198). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier y C. Weible (eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 189-122). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En P. A. Sabatier y C. Weible (eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 117-168). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sato, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan. *Policy Studies Journal*, 27 (1), 22-44. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1999.tb01951.x>.
- Schlaeger, E. (1995). Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, 28 (3), 242-270. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/bf01000289>.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Weible, C. (2007). An Advocacy Coalition Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 95-117. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muj015>.
- Weible, C. y Nohrstedt, D. (2012). The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change. *Handbook of Public Policy*. Londres: Routledge. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4324/9780203097571.ch10>.

Weible, C. y Sabatier, P. A. (2005). Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*, 33 (2), 181-204. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00101.x>.

Zafonte, M. y Sabatier, P. A. (2004). Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963-1989. *The Policy Studies Journal*, 32 (1), 75-107. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00054>.

ANEXO

TABLA 2. *Lista de personas entrevistadas*

| Identificador | Organización | Cargo |
|---------------|----------------------------------|--------------------------|
| 1 | Ministerio de Fomento | Alto funcionario |
| 2 | Ministerio de Fomento | Alta funcionaria |
| 3 | AENA Aeropuerto de Barcelona | Director |
| 4 | Generalitat de Catalunya | Consejero |
| 5 | Generalitat de Catalunya | Director General |
| 6 | Generalitat de Catalunya | Jefe de Servicio |
| 7 | Ayuntamiento de Barcelona | Concejal |
| 8 | Ayuntamiento de Barcelona | Jefe de Servicio |
| 9 | Ayuntamiento de Barcelona | Alto funcionario |
| 10 | La Caixa | Consejero Delegado |
| 11 | F. C. Barcelona | Vicepresidente |
| 12 | Femcat asociación empresarial | Presidente |
| 13 | Real Automóvil Club de Catalunya | Director de la Fundación |
| 14 | Spanair | Presidente |
| 15 | Cementos Molins | Consejero delegado |
| 16 | M & A Consultores | Consejero delegado |
| 17 | Grupo Planeta | Presidente |
| 18 | Círculo de Economía | Presidente |
| 19 | Círculo de Economía | Secretario General |
| 20 | Círculo de Economía | Gerente |

.../...

.../...

| Identificador | Organización | Cargo |
|---------------|-----------------------------------|------------------------------|
| 21 | Fomento | Secretario General |
| 22 | Comisiones Obreras | Secretario General Cataluña |
| 23 | Comisiones Obreras | Afiliado Madrid |
| 24 | Asociación feminista catalana | Presidenta |
| 25 | Cámara de Comercio | Secretario General |
| 26 | Cámara de Comercio | Responsable Infraestructuras |
| 27 | Cámara de Comercio | Responsable Presidencia |
| 28 | Cámara de Comercio | Técnico |
| 29 | <i>Avui</i> | Periodista |
| 30 | <i>El Mundo</i> | Periodista |
| 31 | <i>Expansión</i> | Periodista |
| 32 | Reunión IESE | Organizador |
| 33 | Reunión IESE | Organizador |
| 34 | Universidad de Rennes | Profesor |
| 35 | Universidad de Edimburgo | Profesor |
| 36 | Universidad College de Dublín | Profesor |
| 37 | Universidad Bristol | Profesor |
| 38 | Universidad de Barcelona | Profesor |
| 39 | CSIC | Profesor |
| 40 | Universidad Complutense de Madrid | Profesor |

GUION DE LAS ENTREVISTAS

Nombre, título, posición

1. ¿Cuál es su relación con la gestión de los aeropuertos? ¿Por qué está interesado en este tema? ¿Cómo le afecta a usted o a su empresa?
2. ¿Usted o su organización han escrito algún informe sobre el modelo de gestión de los aeropuertos en España?

3. ¿Cuál es su opinión sobre el trabajo de AENA como organismo central encargado de la gestión de los aeropuertos?
4. ¿Hay una alternativa a la gestión de AENA que le guste más?
5. ¿Cuáles son los factores clave para una gestión eficiente de los aeropuertos?
6. ¿Cuál cree usted que es la principal tendencia en el contexto internacional en relación con la gestión aeroportuaria?
7. ¿Cómo condiciona la Comisión Europea a los Estados miembros respecto a la gestión de los aeropuertos? ¿Ha estado involucrado en la política de regulación del tráfico aéreo de la UE?
8. ¿Participó en la reunión del IESE mayo 2007? ¿Ha participado en reuniones posteriores con el Grupo de Transportes e Infraestructuras (GTI4) u otras plataformas? ¿Qué organizaciones participaron?
9. ¿Usted o su organización han cambiado su punto de vista sobre cómo deben gestionarse los aeropuertos? ¿Conoce alguna otra organización que haya cambiado su punto de vista respecto a la gestión aeroportuaria? ¿Cuáles son en su opinión los cambios más significativos?
10. ¿En qué medida fueron los cambios en la política consecuencia de la crisis económica a partir de 2008? ¿Cuál fue el efecto de la crisis de la deuda pública de 2010?
11. ¿Cuáles cree usted que son los principales obstáculos para los cambios en este ámbito político? ¿Cree que los factores ideológicos juegan un papel relevante?
12. ¿La política aeroportuaria será diferente dependiendo de si está en el gobierno el PP o el PSOE?

EL IMPACTO DE LA REGULACIÓN ESTATAL EN LAS ONG DE DESARROLLO EN ESPAÑA

The Impact of State Regulation on NGOs for Development in Spain

LUZ M. MUÑOZ MÁRQUEZ

Universidad de Barcelona

Revista de Estudios Políticos

ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 193-222
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.07>

Cómo citar/Citation

Muñoz Márquez, L. M. (2016). El impacto de la regulación estatal en las ONG de desarrollo en España.

Revista de Estudios Políticos, 171, 193-222.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.07>

Resumen

La mayoría de estudios sobre las ONG sitúa a los Estados y a las organizaciones internacionales como blanco de su actividad, en cambio se le ha prestado menos atención a cómo la intervención del Estado y las leyes bajo las cuales operan condicionan su papel en el sistema político. En este artículo se analiza la evolución en la regulación de las ONG en el contexto español, específicamente en el sector de la cooperación al desarrollo, con el objetivo de explicar las variaciones en las oportunidades y los costos que supone la intervención del Estado para este tipo de organizaciones. Se muestra que la regulación institucionaliza la interacción de las ONG con el Estado, afecta su estructura organizativa y potencia su profesionalización. En suma, la regulación delimita su capacidad de supervivencia y consolidación como actores clave en el sistema político.

Palabras clave

ONG; regulación; profesionalización; intervención del Estado; cooperación al desarrollo.

Abstract

Most research about NGOs is related to governments and international organizations. There is less research about how regulation constrains and defines the role of NGOs in the political systems where they operate. This article analyzes the evolution of regulations effecting NGOs in Spain, specifically those NGOs related to foreign aid. The goal is to explain how opportunities and organizational costs vary due to State intervention. Through the analysis of Spanish regulation it is shown that State intervention affects how NGOs organize and professionalize, and institutionalize the interaction between the two actors. State intervention constrains NGO's capacity to survive and to consolidate as major actors within the political system.

Key words

NGOs, regulation; professionalization; State intervention; foreign aid.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO TEÓRICO. 1. La regulación de las ONG: antecedentes y estado actual. 2. Intervención del Estado en las ONG de Desarrollo. III. CONCLUSIONES. REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN

La mayoría de estudios sobre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)¹ sitúa a los Estados y a las organizaciones internacionales como blanco de su actividad, en cambio son pocos los estudios que analizan hasta qué punto su papel en el sistema político está condicionado por la intervención del Estado y las leyes bajo las cuales operan estas organizaciones (Weiss y Gordenker, 1996; West, 2001; Revilla, 2002; Alnoor, 2005; Bloodgood, 2010). El propósito de este artículo es analizar, justamente, cómo la intervención del Estado afecta en diferentes aspectos el papel político de las ONG, en concreto el papel de las ONG activas en la cooperación al desarrollo en España. En general se puede decir que la regulación se basa en dos aspectos, el primero, establecer sus derechos y principios básicos, que incluye determinar las formas jurídicas aceptadas²; y el segundo, estructurar y desarrollar un régimen fiscal y de patrocinio público que incentiva su crecimiento. Estos aspectos son importantes pero no suficientes para explicar cómo la regulación afecta el papel de las ONG como actores políticos. Es necesario tener en cuenta las características y regulación del subsistema político en el que operan las ONG. En ese sentido, existen variaciones, en cuanto al reconocimiento, legitimidad y soporte financiero en las diferentes políticas sectoriales en las que están activas

¹ Las ONG son organizaciones ciudadanas que no buscan formar parte del sistema de instituciones de representación formal, defienden causas de interés general y no persiguen fines de lucro. Tienen una estructura jurídica estable, que generalmente es la de asociación o fundación. Están activas en diferentes sectores de actividad, como la acción social, la ecología, los derechos humanos, la ciencia o los derechos de los consumidores. Para una definición sobre sus funciones en el proceso político véanse Johnson y Prakash (2007) o Muñoz (2014).

² De forma individual, la ONG pueden adoptar como formas jurídicas genéricas la de asociación y fundación, pero también se consideran ONG las confederaciones o asociación de asociaciones, como en el caso de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE).

las ONG, siendo la cooperación al desarrollo un sector en el que existe una importante institucionalización de la relación entre ONG y Estado.

Los objetivos del artículo son: 1) analizar cómo evoluciona la regulación de las ONG en España, y en particular de las ONGD (ONG de Desarrollo), desde la transición democrática hasta la actualidad; y 2) estudiar hasta qué punto la regulación condiciona la capacidad de organización y de participación de las ONG como actores relevantes del sistema político. Ello conlleva explicar el contenido de esta regulación y los cambios sufridos a lo largo del tiempo.

A partir de estudios previos, se argumenta que: 1) La regulación fija barreras e incentivos de acceso que condicionan las oportunidades y establecen costos que afectan la supervivencia y consolidación de las ONG. 2) La intervención del Estado influye en el papel que tienen estas organizaciones en el sistema político a través de normativa que institucionaliza su papel como actores claves de una política determinada. Asimismo se constata que, 3) en cada subsistema político operan reglas específicas de interacción entre actores políticos que determinan la posición de los actores. 4) En el caso de la cooperación al desarrollo, la regulación establece requisitos de solvencia y experiencia que llevan a la profesionalización de las ONGD, creando diferencias entre las ONG de mayor tamaño y edad y aquellas con menos recursos. El hecho de que las ONG estén sujetas a la normativa y que ello implique cumplir con los requisitos de acceso, por ejemplo, para obtener financiación no significa que exista una sumisión generalizada. Las ONGD a través de las organizaciones que representan sus intereses a nivel estatal y autonómico y de algunas que tienen la capacidad y recursos para hacerlo, como Intermón-Oxfam, mantienen una actitud crítica en relación con los resultados de la política.

Para analizar la regulación de las ONG ha sido necesario consultar legislación primaria y normativa secundaria como las órdenes ministeriales sobre asociaciones y fundaciones, principales formas jurídicas adoptadas por las ONG. Además, las normas de acceso a recursos a través de convocatorias públicas de ayudas. También se han consultado otras fuentes documentales, entre otros informes de diversas organizaciones, en específico de la CONGDE (Coordinadora de ONGD de España) y algunas ONGD que tienen archivos documentales anteriores a la transición democrática, como Intermón Oxfam y Manos Unidas.

El artículo se organiza de la siguiente forma: primero se procede a la revisión de la literatura, en segundo lugar se examina la evolución de la intervención del Estado en España y de los derechos y principios básicos de las asociaciones y fundaciones³. Se describen cuáles son los incentivos y barreras

³ Se deja fuera del análisis la regulación y la intervención del Estado en tipos específicos de asociaciones como los sindicatos, las patronales, los colegios profesionales, las

de acceso establecidos por la regulación desde los años ochenta hasta el presente y se analiza hasta qué punto los cambios en la legislación coinciden con un cambio de paradigma sobre el papel de estas organizaciones en el sistema político. En el tercer apartado se describe la evolución de la regulación específica de las ONGD, su forma jurídica y la consolidación de un modelo de financiación que sienta las bases para el control de su crecimiento y de su actividad con base en principios como la eficiencia, que premian la experiencia, profesionalización y estabilidad de las ONG. Además, se analiza hasta qué punto la intervención del Estado influye en su papel como actores políticos y en su estructura organizativa. Finalmente se enumeran algunas conclusiones.

II. CONTEXTO TEÓRICO

Desde un punto de vista normativo, el Estado da apoyo y regula a las ONG por dos razones fundamentales: 1) Legitimación. Los resultados de las políticas públicas y la gobernanza adquieren legitimidad si en el proceso existe un equilibrio participativo de las partes afectadas (Montero *et al.*, 2006; Van-Deth y Maloney, 2012). 2) Fortalecimiento de la sociedad civil. Los grupos de la sociedad civil fortalecen el proceso democrático, al ser la participación ciudadana y el asociacionismo un derecho político en sí mismo (Subirats, 199; Encarnación; 2003). En la academia, sin embargo, no existe un consenso sobre cómo analizar la importancia de las ONG en los sistemas democráticos, o incluso sobre cómo definir las, existiendo diferentes enfoques y aproximaciones teóricas que llegan a conclusiones similares a partir de preguntas diferentes sobre su tamaño, su importancia económica y su papel en relación con el funcionamiento del Estado (Muñoz, 2014)⁴.

asociaciones religiosas y las asociaciones de consumidores y usuarios. Aunque jurídicamente comparten la característica de ser organizaciones sin ánimo de lucro y están formadas por miembros voluntarios como las ONG, este tipo de asociaciones: 1) no son consideradas ONG en el sentido de defender causas ciudadanas o de interés general, sino que defienden causas que benefician directamente a sus miembros; y 2) se rigen por una normativa específica o de régimen especial, tal como señala la Ley 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Por ejemplo, la regulación del asociacionismo empresarial se basa en el artículo 28.1 de la Constitución Española, los Convenios internacionales suscritos por España y más tarde la Ley 19/1977 derogada por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Además, otros ejemplos son las normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como partidos políticos, confesiones religiosas, consumidores y usuarios y organizaciones.

⁴ En cuanto a su definición, el análisis de los grupos promotores de causas (*advocacy groups*) considera que las ONG son actores políticos que persiguen causas de

Una importante rama de estudios, principalmente sociológicos, analiza a las ONG como parte del llamado tercer sector, compuesto por organizaciones sin ánimo de lucro que no forman parte de la esfera económica ni de la esfera del gobierno (Salomon y Anheier, 1997; Kendall, 2009). En el caso de España, este enfoque ha demostrado que en las últimas décadas ha habido un auge en la expansión de estas organizaciones y que ello conlleva un importante reconocimiento social. También que el Estado las considera como interlocutoras y fomenta dicha expansión (Ruiz Olabuénaga, 2000 y 2006; Pérez Díaz y López Novo, 2003; Rodríguez Cabrero, 2003). Por otra parte, estos estudios han comprobado que existe una importante heterogeneidad organizativa entre las ONG, principalmente en el sector de la acción social, y que la interacción con la administración pública ha llevado a una creciente profesionalización del sector y a una concentración de los recursos en un grupo reducido de ONG (Izquieta, Callejo y Prieto, 2008; Ariño, 2009). En otras palabras, existe una tendencia entre las ONG a ser organizaciones gestionadas por profesionales que proveen servicios públicos con el patrocinio del Estado (DiMaggio y Anheier, 1990; Billis, 2010; Fraussen, 2014).

Desde la ciencia política se ha llegado a conclusiones análogas, la regulación obliga a la profesionalización de las ONG y a su creciente dependencia de recursos públicos (van Deth y Maloney, 2012; Saurugger, 2012). Asimismo afecta la estructura organizativa de las ONG, convirtiéndolas en organizaciones alejadas de sus miembros dependientes del trabajo técnico de expertos y profesionales más que de la participación ciudadana directa. Esta tendencia es problemática para los sistemas democráticos, ya que suponen un debilitamiento de la rendición de cuentas de estas organizaciones hacia los ciudadanos (Halpin, 2010). Paralelamente, algunos autores señalan, por ejemplo, que este tipo de organizaciones ha adaptado su modelo de actuación para convertirse en «protest businesses». Las ONG no necesitan de la participación continuada de sus miembros en acciones de protesta sino de miembros chequera que patrocinan sus actividades, este tipo de financiamiento junto con los fondos públicos da lugar a un tipo de ONG profesionalizada, que requiere personal experto en gestión de fondos y de proyectos, marketing y/o

interés general. Una de sus características es la fragmentación importante en las causas que defienden las ONG, como resultado de la diversidad social, pudiendo ser dichas causas la acción social o la lucha contra la pobreza, o bien la cooperación al desarrollo y medio ambiente (Bloodgood, 2010). La diferencia en cuanto a la regulación radica en que los Estados tienden a desarrollar una política de carácter sectorial que lleva a consecuencias diferentes si se forma parte de una comunidad de ONG o de otras pero, en definitiva, todas tienen que acogerse al marco general de la regulación sobre asociaciones y fundaciones y sobre los incentivos fiscales para su promoción.

nuevas tecnologías (Jordan y Maloney, 1997; Bosso, 2005). A partir de estos análisis, se podría esperar que una de las consecuencias de la regulación de las ONGD fuera su creciente profesionalización y una mayor concentración de los fondos públicos en algunas ONG.

Al mismo tiempo es útil tener en cuenta algunas aportaciones del análisis de políticas públicas, que sugiere, por ejemplo, que para entender los resultados de la política y la interacción de los actores es necesario conocer las características del subsistema político y de la red de actores (Sabatier, 1998). Cada política pública se rige por un conjunto de reglas formales e informales que determinan el papel de los actores participantes, así como por un conjunto de normas, valores y creencias sobre los objetivos de dicha política (Chaqués, 2004). En ese sentido, la regulación de las ONGD no puede explicarse sin tener en cuenta el contexto institucional de la política de cooperación al desarrollo, por ejemplo, la aprobación de una ley marco —Ley de Cooperación Internacional 23/1998— que reconoce a este tipo de organizaciones como actores claves. La interacción entre actores implica que la intervención del Estado en las ONGD no es unilateral; es decir, son receptoras, pero también partícipes del desarrollo de la regulación que afecta sus actividades. Se podría esperar, por tanto, que el desarrollo de una regulación sectorial tenga en cuenta las demandas de las ONGD con capacidad de voz, y que afecte particularmente el patrón de interacción con los poderes públicos.

1. LA REGULACIÓN DE LAS ONG: ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL

La regulación de este tipo de organizaciones cambia a lo largo del tiempo en función de cómo se define su papel en el sistema político y en relación con la relevancia que les otorga el Estado para cumplir sus fines. Los antecedentes del caso de España pueden dividirse en tres etapas. La primera a principios del siglo xx, caracterizada por una elevada inestabilidad y polarización política que impide el afianzamiento de las asociaciones no partidistas; la segunda durante la dictadura franquista, que cultiva una debilidad crónica del asociacionismo; y una tercera de transición y consolidación democrática que constituye la etapa de estabilidad política más larga, permitiendo un desarrollo más firme de las asociaciones y grupos sociales, entre ellas las ONG (Linz y Stepan, 1996).

En la primera parte del siglo xx se aprueba una serie de decretos relativos a las asociaciones benéficas que se mantienen vigentes en lo esencial hasta bien entrado el periodo democrático actual. Esta regulación es la que afecta directamente a la creación, décadas después, de ONG de origen religioso, que llevan a cabo actividades en terceros países; y que son el pre-

cedente directo de las actuales ONGD⁵. El inicio del franquismo modifica radicalmente el entorno asociativo con la disolución de una gran parte de ellas. Se extiende el control sobre la creación de asociaciones y organizaciones a partir de criterios afines con la dictadura, manteniendo un poder discrecional a la hora de otorgar o negar legitimidad a las organizaciones sociales (Pérez Díaz, 1993; Callahan, 2003). En cambio, las asociaciones formadas bajo el paraguas de la Iglesia conservaban algunas excepciones de control pero estaban obligadas a mantener los fines del apostolado (evangelización)⁶.

La etapa presente comienza con el final de la dictadura que supone la recuperación del sistema constitucional y de los derechos básicos del ciudadano (Linz, 1971). Durante la transición, la intervención estatal se limita a mantener un marco legal de garantías del derecho de asociación con un escaso reconocimiento por parte del Estado y de incentivos. La consolidación democrática permite la emergencia de organizaciones que, por primera vez, van más allá de las fracturas partidistas (Subirats, 1999; Morales y Mota, 2006)⁷. Sin embargo, deben revertir el legado histórico del autoritarismo, el monopolio partidista de los derechos de participación política y la desconfianza hacia lo público. Al mismo tiempo, se reconoce el pluralismo político y social como un valor fundamental (Molins, 1996). El proceso de adaptación, que dura más de dos décadas, se produce en un contexto de regulación estrecha: la mayoría de ONG se constituyen al amparo del artículo 22 de la actual Constitución y de acuerdo con la Ley de Asociaciones de 1964, tras derogarse los artículos que entraban en contradicción con el nuevo régimen constitucional. Mientras que el desarrollo de la norma constitucional se pospone hasta la entrada del nuevo

⁵ Por ejemplo, la Acción Católica de la Mujer, asociación que inicia la Campaña contra el Hambre y que da pie a la creación de Manos Unidas, data de 1919 y es fruto de un movimiento de masas, mitad político, mitad religioso. La principal motivación de este movimiento es responder al espíritu anticlerical y antirreligioso de principios del siglo xx, que se incrementa con la Segunda República. Aunque sus objetivos se transforman gradualmente para adaptarse al contexto católico de España.

⁶ La protección diferenciada de estas organizaciones tiene posteriormente efectos contradictorios para los fines de la dictadura, ya que algunas de estas organizaciones se manifiestan abiertamente a favor del final de la dictadura y del proceso de democratización (Pérez Yruela y Giner, 1988; Pérez Díaz, 1993; Encarnación, 2003; Castillo y Tamayo, 2005).

⁷ La democracia abre una oportunidad política que es aprovechada por aquellas asociaciones que ya existen durante el franquismo para asumir nuevas tareas, aunque con una escasa estructura organizativa, y para la aparición de nuevas asociaciones que ya adoptan las siglas de ONG para distinguirse del Estado (Revilla, 2002).

siglo, con la aprobación de la ley orgánica 1/2002. Esta evolución se resume en la siguiente tabla:

TABLA 1. *Regulación de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal*

| Objeto | Normativa |
|---|--|
| <i>Legislación básica de derechos y obligaciones</i> | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones (BOE 311 de 28 de diciembre). Derogada. — Ley 30/1994, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general. — Ley del Voluntariado de 1996 (6/1996). — Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE 73 de 26 de marzo de 2002). — Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. |
| <i>Incentivos para su creación y su consolidación (estímulos fiscales, subvenciones y fomento del voluntariado)</i> | <ul style="list-style-type: none"> — Real Decreto 2631/1982, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. — Ley 33/1987 de Presupuestos del Estado para 1988, disposición adicional Quinta. — Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social a los que puede afectarse la asignación tributaria. — Real Decreto 195/1989, por el que se establecen los requisitos y procedimientos para fines de interés social, derivados de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. — Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, 19/1991 de 6 de junio. — Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines de lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. — Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE 276 de 18 de noviembre de 2003). — Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos. — Generales del Estado para el año 2008. |
| <i>Desarrollo del marco normativo sobre derechos y obligaciones</i> | <ul style="list-style-type: none"> — Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones (BOE 306 de 23 de diciembre de 2003). — Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública (BOE 11 de 13 de enero de 2004). |

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el contenido de la tabla 1, la regulación del periodo democrático comprende: 1) legislación de derechos y obligaciones, que se consolida con la aprobación de la Ley Orgánica de Asociaciones 1/2002; 2) incentivos para su creación y consolidación, principalmente a través de subvenciones y beneficios fiscales y 3) desarrollo de la normativa. Esta regulación reconoce implícitamente que su existencia es relevante para el fortalecimiento democrático y que son actores clave del sistema político, y por ello se estimula su actividad, como sucede con otros actores políticos como los partidos políticos, aunque la finalidad política sea diferente. En ese sentido, la regulación establece: a) incentivos que incluyen el patrocinio público y fomento de la actividad y b) barreras de acceso, principalmente a través de la regulación de la forma jurídica de las ONG que establece su naturaleza, derechos y obligaciones, y de requisitos específicos para acceder a los fondos públicos.

a) *Patrocinio público y fomento de la actividad*

El fomento económico de las ONG busca su institucionalización y estructuración. Uno de los primeros cambios se introduce en 1982 a través del Real Decreto 2631/1982 que concede a las empresas la posibilidad de deducir impuestos sobre sus beneficios a través de donaciones a asociaciones y fundaciones. El objetivo es atraer un mayor número de donantes a las actividades de las asociaciones sin fines de lucro y conseguir que una parte de sus actividades sea financiada por la iniciativa privada. Un segundo paso, sin duda más ambicioso, es el que introduce la Ley 33/1987 en su disposición adicional Quinta de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y su reglamento. Esta ley es relevante no solo porque crea una vía de financiación sino también porque otorga prestigio, legítima y reconoce la actividad de las ONG. La legislación permite que los sujetos pasivos del IRPF⁸ dediquen un porcentaje de este impuesto a «fines de interés social». La suma resultante se distribuye entre la Cruz Roja y otras ONG para la realización de programas de acción social⁹. A partir de aquí, la intervención del Estado en el fomento de su actividad crea otras herramientas cuyo objetivo es aumentar los recursos disponibles para las ONG, al menos en tres ocasiones:

⁸ Siglas de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁹ Esta Ley se desarrolla posteriormente en una serie de normativas que especifican los fines de interés social a los cuales se puede asignar dicho porcentaje del IRPF y los requisitos que deben cumplir las organizaciones lucrativas para acceder a la financiación. En 1988, por ejemplo, se incluye explícitamente a la cooperación al desarrollo.

1. La primera a través de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, 19/1991 de 6 de junio establece una deducción de 10 por ciento del importe de los donativos hechos a asociaciones y fundaciones, mientras que las donaciones sobre herencias y legados quedan libres de impuestos.
2. La segunda, con la aprobación de la ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que reduce la dispersión normativa y mejora los instrumentos de gestión privada en las actividades sin fines de lucro con carácter de interés general. Crea deducciones atractivas para las donaciones provenientes de la sesión de patrimonio o beneficios de la empresa privada, con el objetivo de incrementar las cantidades donadas (fijas o esporádicas) por los miembros de organizaciones. De acuerdo con Bloodgood (2010), la aprobación de esta ley convierte a España en uno de los países miembros de la OCDE que hacen las deducciones más generosas, junto con Japón y Francia, con 30, 20 y 25 por ciento, respectivamente. Para acceder a estos incentivos, las organizaciones deben demostrar: a) que persiguen fines de interés general, a través de la presentación de memorias anuales sobre su actividad y los resultados obtenidos a lo largo de su historia; b) los cargos directivos y de gobierno no tienen carácter oneroso; c) están inscritas en el registro de asociaciones o fundaciones; 4) destinan el 70 por ciento de sus ingresos a fines de interés general; 5) su actividad no consiste en la realización de explotaciones económicas diferentes a las contempladas como exentas por la ley: entre ellas la cooperación para el desarrollo y 18 actividades más consideradas de interés general.
3. La tercera es el incremento de la cuota del IRPF para fines sociales que pasa de 0,52 a 0,7 por ciento en 2007 (Ley 51/2007 de Presupuestos Generales). También se abre la posibilidad de elegir simultáneamente la casilla para fines religiosos y para fines sociales, con lo cual la suma total destinada a estos fines es de 1,4 por ciento. Si se tiene en cuenta que una parte de ONG tiene una vinculación institucional con la Iglesia católica, este cambio en la regulación de los incentivos fiscales incrementa sus posibilidades de obtener financiación pública por dos vías. De acuerdo con datos de 2015, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el número de ONG que accede a subvenciones a través de la distribución de la cuota del IRPF para fines sociales pasa de 188 en 1994 a 469 en 2014. Aunque la mayor parte de los fondos se distribuye entre pocas ONG, entre ellas Cáritas, Cruz Roja y la ONCE. Mientras que más de la mitad de las ayudas se concentra en diez ONG. Tal como se explica más adelante, esta tendencia se

repite también en el caso específico de la cooperación al desarrollo y tiene que ver con las barreras de acceso que exigen un elevado nivel de profesionalización para acceder al patrocinio público.

b) Regulación de la forma jurídica

La legislación reconoce con carácter general dos formas jurídicas sin ánimo de lucro bajo las cuales se pueden constituir las ONG, las asociaciones y fundaciones. En el ámbito de las asociaciones también se contemplan las asociaciones de asociaciones que pueden ser confederaciones, federaciones y uniones.

Asociaciones

La Ley Orgánica 1/2002 articula en una sola ley los diversos procedimientos relativos a la constitución de asociaciones de utilidad pública y elimina algunas de las ambigüedades creadas por la coexistencia de un marco legal preconstitucional como la Ley de Asociaciones de 1964. Un cambio fundamental es que la ley orgánica reconoce de forma explícita el papel del Estado como promotor de la actividad no lucrativa. Se establecen mecanismos de asistencia, servicios de información y campañas de divulgación de las actividades de las asociaciones que persigan objetivos de interés general. También se concretan las situaciones bajo las cuales las asociaciones pueden perder algunos beneficios obtenidos, como por ejemplo el incumplimiento de los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación o del criterio de rendición de cuentas anual que incluye una auditoría y una memoria de actividades.

Al mismo tiempo, la creación de un marco legal único reconoce la importancia numérica y económica del asociacionismo en España, que representa una proporción destacable, por ejemplo, de la creación de empleo (Ruiz Olabuenaga, 2006). Aun cuando España no tiene las dimensiones de otros países de la Unión Europea (UE) como Holanda o Suecia (donde la tasa de participación en asociaciones es superior al 70 por ciento), es similar al de Francia o Alemania (Ruiz Olabuenaga, 2000; Montero, Font y Torcal, 2006), en los cuales la participación en asociaciones es en torno al 40 por ciento de la población.

Fundaciones

La ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones difiere poco respecto de la ley de asociaciones en cuanto a los principios y fines, que se concentran en el carácter no lucrativo y de interés general. De igual forma se establecen

los requisitos legales para su constitución y los derechos y obligaciones de este tipo de organización, así como las características generales que deben cumplir sus órganos de gobierno. Por ejemplo, el artículo 1.1 de la Ley define las fundaciones como «*organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general*». Siendo la existencia de un patrimonio constitutivo destinado a los fines de la organización una de las principales diferencias respecto a las asociaciones. La legislación obliga a la actualización de los estatutos de las fundaciones existentes para adaptarse a los nuevos requisitos en cuanto a la dirección y la administración de los bienes de que dispone la fundación.

La nueva ley busca poner fin a la dispersión normativa adaptarla al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Merecen destacarse, además, dos aspectos que inciden sobre la actividad de las fundaciones: 1) La posibilidad de que ejerzan directa o indirectamente actividades mercantiles o industriales, a diferencia de las asociaciones. 2) La exigencia de que el 70 por ciento de las rentas y de cualesquiera otros ingresos que obtenga la Fundación sea destinado a la realización de fines de la fundación indicados en los estatutos y que deben ser de interés general. Como se verá en la segunda parte de este capítulo, la delimitación de las formas jurídicas condiciona la estructura de las ONG, en particular de las ONGD, ya que de ella se derivan diferencias en cuanto a la distribución interna de poder, la forma en la que se organizan internamente y el tipo de donativos a los que pueden acceder.

Breviario: regulación y cambio de paradigma

En suma, a lo largo del período democrático existe un creciente interés del Estado por fomentar el papel de las ONG. Este interés se ve impulsado por el consenso político sobre la importancia del asociacionismo y el capital social en el fortalecimiento y mantenimiento de la democracia. Tras la aprobación de la Ley del Voluntariado (Ley 6/1996¹⁰ del 15 de enero) se acelera la creación de un marco estable que concluye con la aprobación de la ley marco del asociacionismo (Ley 1/2002 de 22 de marzo) y la reforma de la ley de fundaciones. De esta forma, se sustituye la legislación predemocrática, se reconoce la correspon-

¹⁰ La aprobación de la Ley del Voluntariado es un hito importante, su objetivo es crear un marco de derechos y obligaciones, tanto de los voluntarios como de las organizaciones sin fines de lucro. Y, además, evitar solapamiento y ambigüedad con otros ámbitos de trabajo sin carácter voluntario (García Inda, 2003). La existencia de voluntarios en la organización permite acceder al reconocimiento como asociación de interés general otorgado por el Ministerio del Interior (MIR), que además de ser un reconocimiento público a su labor altruista y no lucrativa le otorga beneficios fiscales especiales.

sabilidad de estas organizaciones en el espacio colectivo y en la concepción de lo público, y al mismo tiempo obliga al Estado a ser promotor de su actividad. Este proceso coincide con un cambio de paradigma sobre el papel de las ONG en general, y de las ONGD, en particular. Las ONG pasan de ser actores poco visibles para la política a ser actores cada vez más activos en la toma de decisiones y en la implementación de diferentes políticas sectoriales, específicamente en los servicios del bienestar social y la cooperación al desarrollo.

TABLA 2. *Cambio de paradigma en las funciones de las ONG*

| Variables | Paradigma del Estado proveedor de bienestar social y asociaciones asistencialistas | Paradigma del interés general y de la corresponsabilidad pública de las asociaciones |
|--|--|--|
| Naturaleza de las asociaciones y organizaciones no lucrativas. | Iniciativa de grupos sociales de carácter caritativo y benevolente. Basada en la idea de compasión hacia el más necesitado. Acciones aisladas para aliviar necesidades inmediatas de la población. | Complementan la función del Estado y son corresponsables de la construcción colectiva de lo público. |
| Características del sector asociativo. | Débil estructura organizativa, alto grado de informalidad jurídica. Poca importancia de la eficacia y eficiencia. | Estructura organizativa estable, capacidad jurídica. Se basa en la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios. Rinde cuentas de su actuación. |
| Ámbito de actuación. | Servicios sociales a la población marginada al margen de la actuación del Estado, que es el principal responsable de proveer servicios públicos. | Provisión de servicios públicos, principalmente de carácter social y otros ámbitos en los que la iniciativa privada se considera valiosa como el deporte y la educación. |
| Funciones del Estado. | Único responsable del bienestar social Controla y sanciona. | Corresponsable del bienestar social. Regula, promueve, impulsa y protege la actividad de las ONG. |

Fuente: Elaboración propia.

Tal como resume la tabla 2, las ONG dejan de ser vistas como organizaciones asistencialistas con una motivación moral y una estructura frágil a ser organizaciones que vehiculan la participación ciudadana en actividades relacionadas con fines de interés general. El viejo paradigma que define a las asociaciones como entidades poco estructuradas es sustituido por el paradigma del interés general y corresponsabilidad en el espacio público que considera que la acción profesionalizada de las organizaciones no lucrativas complementa la acción del Estado. Por su parte, el Estado abandona la idea de ser el único proveedor de las necesidades y el bienestar de la sociedad para ser contraparte y promotor de las ONG.

2. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS ONG DE DESARROLLO

La regulación de las ONG activas en la cooperación al desarrollo tiene su propia dinámica. La intervención del Estado no solo está delimitada por el régimen general de las asociaciones y fundaciones; simultáneamente existe una política sectorial que afecta a: 1) su reconocimiento e institucionalización como actores políticos, 2) su estructura organizativa y profesionalización (Sabatier, 1998; Mahoney y Baumgartner, 2008).

a) *Reconocimiento e institucionalización*

La política de cooperación al desarrollo es relativamente reciente, en parte debido a que España no deja de ser un país receptor de ayuda hasta entrados los años ochenta. El ingreso en la Comunidad Europea en 1986 y en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1991 ponen al país en disposición de situarse a la par de sus contrapartes europeas como donante de ayuda internacional. De forma paralela, en los ochenta las ONGD se organizan creando una organización que representa sus intereses, la CONGDE, que desde el inicio presiona y actúa para conseguir un marco estable para la política y para redefinir sus objetivos. Principalmente, abogan por desarrollar una política centrada en la lucha contra la pobreza mundial y dejar de lado una política centrada en el otorgamiento de créditos a través de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), que se acaban convirtiendo en deuda externa en los países receptores (Gómez Gil, 2005). Estos fondos, creados en 1976, tienen el doble objetivo de proporcionar ayuda al desarrollo a cambio de créditos ligados a la compra de bienes producidos por empresas españolas (Ortega Carpio, 1994). Otro de los objetivos primordiales de las ONGD es que se destine el 0,7 por ciento del PIB a la ayuda al desarrollo, asignando parte de estos fondos a pro-

yectos de cooperación al desarrollo gestionados por las propias ONGD (Jerez *et al.*, 2008).

Sin embargo, la aprobación de una ley marco que otorgue carácter de política pública a la cooperación al desarrollo se retrasa hasta finales de los noventa. El lento desarrollo de un marco regulador de la cooperación al desarrollo se debe, en parte, a la histórica confrontación entre ministerios, en particular entre el Ministerio de Hacienda y Economía y el Ministerio de Asuntos Exteriores¹¹, en relación a los objetivos de la política y a la gestión de los recursos (Jerez *et al.*, 2008). En esta confrontación, las ONGD deciden aliarse al MAE, inicialmente con la ayuda de José Luis Pardo, titular de la Subdirección Técnica de Cooperación Internacional de la SECIFI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica). A finales de los ochenta, Pardo promueve el primer borrador de la Ley de Cooperación Internacional y para ello consigue el apoyo de la CONGDE. Sin embargo, el anteproyecto no se discute en el Congreso porque no se considera una prioridad. De acuerdo con documentación del archivo de la CONGDE, a pesar del apoyo de la mayoría de los partidos y de las ONGD, la negociación de la ley se estanca por problemas relacionados con la falta de consenso entre los diferentes ministerios por las competencias de cooperación, principalmente en materia de financiación y sobre un presupuesto plurianual para la política.

A medida que el Estado asume mayores competencias en cooperación al desarrollo, las ONGD incrementan su participación en el proceso de elaboración de la política pública. Primero de forma difusa a través de lo que Marsh y Rhodes definen como red en torno a problemas. Y a partir de los noventa como parte de una red cercana al modelo de comunidad política (Chaqués, 2004). Se institucionaliza a las ONGD como actores clave de la política con la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo en 1995 y la aprobación de la Ley Marco en 1998 (Ley 23/2008). Este reconocimiento explícito por parte del Estado no es resultado de una voluntad unilateral por parte del gobierno popular de José María Aznar (1996-2004), sino también de la capacidad de presión que consiguen las ONGD. Ello es así gracias al reconocimiento social alcanzado en los ochenta y noventa y a la existencia de la CONGDE, única organización que representa sus intereses a nivel estatal.

La creación de un vínculo formal con las autoridades tiene consecuencias ambivalentes para las ONGD: por una parte, el reconocimiento públi-

¹¹ Desde el gobierno de Rodríguez Zapatero, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

co, el acceso a los escenarios en los que se discute la política y los subsidios públicos proveen recursos cruciales y representa un importante éxito; por otra parte, impone límites a la capacidad de movilización de las ONGD, dado que de esta forma se alejan de una parte de su base social. Este proceso a nivel estatal sigue una dinámica similar a nivel autonómico con la aprobación de leyes de cooperación internacional en las comunidades autónomas que también regulan su actuación, a lo largo de los noventa y principios del nuevo siglo.

Sin embargo, esta institucionalización no implica que las ONGD sean receptoras pasivas de la intervención del Estado. El patrón de interacción entre los diferentes gobiernos y las ONGD es de cooperación en algunos aspectos de la política, pero también de crítica o, incluso, en ocasiones de confrontación. Un ejemplo conocido de la actividad crítica de las ONG es el informe anual sobre el estado de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de España de Intermón Oxfam. La interacción ONGD-Estado, además, se ve afectada por los cambios en el partido de gobierno y por factores contextuales, como la reciente crisis económica que ha llevado a una reducción importante de la AOD, que pasa de su nivel más alto, el 0,45 por ciento del PIB en 2009, a su nivel más bajo en treinta años, al representar el 0,14 por ciento en 2014 (Intermón Oxfam, 2015). Este cambio en las prioridades del gobierno en relación a la cooperación ha conllevado protestas y una movilización importante de las ONGD en contra.

**b) Estructura organizativa y profesionalización:
requisitos y barreras de acceso**

Por otra parte, la regulación de las ONGD establece una serie de barreras de acceso que influyen en la estructura organizativa y profesionalización de los grupos. Las barreras consisten en requisitos de acceso al patrocinio público y participación en programas públicos de ayuda al desarrollo, que supervisan la experiencia y solvencia de las ONGD. En relación al acceso a los fondos públicos, se pueden distinguir tres periodos críticos:

1. Los ochenta se caracterizan por la ausencia de una regulación y por una interacción informal, que se basa en ayudas puntuales, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico.
2. En los noventa, inicia la regulación propiamente dicha de las ayudas públicas otorgadas a las ONGD, aunque el Estado aún no tiene capacidad real para controlar la eficacia de las ayudas y subvenciones, debido principalmente a la falta de organismos capaces de gestionar de forma coordinada la política.

3. A partir del nuevo siglo, se realizan cambios sustanciales en la regulación de las subvenciones que demuestran una mayor autonomía por parte de los poderes públicos para intervenir y controlar la actividad de estas organizaciones. En la última década el Estado sigue una estrategia de reforzar y premiar a aquellas organizaciones que satisfacen los criterios establecidos para asumir sus funciones como proveedoras de servicios, a partir de planes y criterios específicos a largo plazo.

Una de las primeras barreras de acceso establecidas por la regulación es la exigencia de cumplir con algunas obligaciones jurídicas. La adopción de una forma jurídica determina la estructura organizativa y afecta la distribución de poder dentro de la organización y, además, es un requisito obligado para acceder al patrocinio público. De acuerdo con los datos del sector publicados por la CONGDE en 2012, la mayoría de las ONGD adopta la figura de asociación o fundación; aunque en algunos casos se crean coaliciones de asociaciones bajo la forma de federación de asociaciones. En los últimos años se ha invertido el porcentaje de asociaciones y fundaciones, pasando a ser esta última la figura jurídica más extendida entre las ONGD, tal como se aprecia en la tabla 3¹². Se ha transformado, por tanto, la estructura organizativa de las ONGD de finales de los noventa, cuando el número de asociaciones llegaba a dos terceras partes de las ONGD de la Coordinadora, mientras que las fundaciones representaban el 25 por ciento y las federaciones el 10 por ciento (Jerez *et al.*, 2008).

¹² La tabla resume las formas jurídicas en asociación, fundación, y divide en dos la forma jurídica de las asociaciones de organizaciones (federación y confederación). El apartado otras se refiere a los casos específicos de la Cruz Roja Española, Cáritas y Comisión General Justicia y Paz; en el primer caso se trata de una organización que cuenta con la protección del Estado español como firmante del tratado internacional que rige a la Cruz Roja, mientras que Cáritas y Justicia y Paz son organismos oficiales de la Iglesia regidos por el derecho canónico y civil, cuyos fines expresos son de carácter religioso. De acuerdo con los estatutos vigentes de la Cruz Roja Española se trata de «una Institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado español ejercida a través del Consejo de Protección. Se rige por los convenios internacionales sobre la materia en los que sea parte España, por el Real Decreto 415/96, de 1 de marzo, modificado por el Real Decreto 2219/1996, de 11 de octubre».

TABLA 3. *Evolución de la forma jurídica de las ONGD (%)*

| Forma jurídica | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Asociación | 52 | 45 | 46 | 37 |
| Fundación | 35 | 45 | 45 | 54,3 |
| Federación | 7 | 6 | 6 | 4,9 |
| Confederación | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Otras | 5 | 4 | 3 | 3,7 |
| TOTAL ONGD | 85 | 79 | 89 | 95 |

Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual de la CONGDE, 2005-2011.

Desde el punto de vista de la estructura organizativa y de cómo se distribuye el poder dentro de las ONGD, existen al menos tres diferencias sustanciales entre constituirse como asociación o fundación. 1) La naturaleza misma de la organización: las asociaciones son agrupaciones de personas organizadas para conseguir unos fines, mientras que las fundaciones son un patrimonio puesto al servicio de un fin (Lasarte, 1990; Jerez *et al.*, 2008). 2) Mientras las asociaciones pueden tener socios y donantes, las segundas solo pueden tener donantes. Esta diferencia tiene importantes consecuencias para la organización interna, ya que en una asociación los socios tienen derecho a formar parte de la Asamblea General que toma las decisiones sobre el futuro de la organización, mientras que en una fundación la existencia de una asamblea general de donantes es una decisión discrecional de la ONGD. 3) La distribución del poder y la estructura jerárquica. En una asociación el poder reside en la Asamblea General de Socios, por el contrario, en la fundación el máximo órgano de decisión es el Patronato, que elige la junta directiva y no tiene obligación de responder ante los donantes económicos ni miembros de la organización. Se trata de una organización piramidal, mientras que la asociación es una organización horizontal.

Algunos autores han señalado que la tendencia a un mayor incremento en el número de fundaciones, e incluso a la transformación de algunas asociaciones en fundaciones, responde a la voluntad de preservar el patrimonio constituido y tener una mayor agilidad en la toma de decisiones (Ruiz Olabuenaga, 2006; Jerez *et al.*, 2008).

Al mismo tiempo, la estructura jurídica también define los incentivos fiscales a los que las ONGD tendrán derecho. Una de las explicaciones del incremento de fundaciones en los últimos años es la reforma de la ley de fundaciones (Ley 50/2002) y más específicamente la ley de mecenazgo (Ley 49/2002). Esta última estimula las iniciativas privadas que destinan un capital inicial propio,

tienen como obligación la creación de bienes públicos y la defensa de intereses generales, lo que incentiva directamente la creación de fundaciones. Constituirse como fundación permite obtener beneficios a partir de las actividades propias, como es el caso de las actividades de marketing y comercio justo en ONGD como Intermón Oxfam. En cambio, las asociaciones pueden percibir donativos pero no obtienen beneficios sobre las actividades que llevan a cabo.

Además, las donaciones a fundaciones son más atractivas para los posibles donantes ya que se obtiene a cambio exenciones fiscales. Tras la ley de mecenazgo las aportaciones de las personas físicas a las fundaciones tienen deducción del 25 por ciento frente al 20 por ciento previo, y una empresa desgrava el 35 por ciento en lugar del 30 por ciento anterior. Sólo las asociaciones que cumplan con los requisitos para ser declaradas como asociaciones de interés general pueden acceder a los mismos incentivos.

En paralelo, los requisitos de acceso específicos de las ONGD a fondos públicos se establecen principalmente en órdenes ministeriales. La primera es la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1993, por la que se regula las bases generales para la concesión de subvenciones. Esta orden desarrolla aspectos generales contemplados en el Ley 33/1987 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, estableciendo los requisitos que deben cumplir estas organizaciones para acceder a los fondos públicos destinados a los proyectos de cooperación al desarrollo. Por primera vez, los poderes públicos desarrollan los objetivos de la política con base en un enfoque de complementariedad entre las acciones de la sociedad civil y el Estado para alcanzar metas a mediano plazo. Este mecanismo forma parte del Programa de Subvenciones de la SECIFI a ONGD estructurado en una doble convocatoria anual, una de carácter ordinario ligada a los presupuestos anuales y la segunda extraordinaria financiada con la aportación de los contribuyentes en la declaración del IRPF a otros fines de interés social.

La regulación de subvenciones responde al creciente éxito que tienen las ONGD en convencer al gobierno de la conveniencia de crear un mecanismo que facilite sus actividades y al mismo tiempo les otorgue apoyo institucional. Este éxito solo es posible en un contexto de mayor actividad del Estado español en la cooperación al desarrollo, tal como se ha señalado anteriormente, y a la creciente presión internacional por incentivar el papel de las ONG en la gestión de proyectos, tal como se manifiesta en uno de los documentos marco de la OCDE: *Shaping the World of the XXI Century. The Contribution of Development Co-operation* (1996). En definitiva, el Estado se interesa en incentivar el crecimiento de las ONGD con dos objetivos: 1) asimilar la política española de cooperación al desarrollo a la de otros países europeos y otros miembros de la OCDE, cumplir, por lo tanto, con las expectativas internacionales sobre los países donantes de la ayuda internacional en el seno del

CAD. 2) Dar una respuesta a la presión de las ONGD que demuestran tener un creciente apoyo social (Jerez *et al.*, 2008)¹³.

Por su parte, las ONGD ven la necesidad de obtener financiación pública para incrementar su capacidad de acción y sus posibilidades de supervivencia. Gracias a ello, muchas ONG se convierten en organizaciones viables (Jordan y Maloney, 1997; Bosso, 2005; Bloodgood, 2010). No obstante, es necesario decir que existen diferencias importantes en la estructura financiera de las ONGD. En particular aquellas que cuentan con más recursos y con más años de experiencia, como Intermón Oxfam, Manos Unidas, Cáritas y Cruz Roja, que han conseguido evitar una dependencia estructural de los recursos públicos, ya que más del 60 por ciento de sus ingresos (y en el caso de Manos Unidas, el 80 por ciento)¹⁴ proviene de fondos privados.

La primera reforma de ley de bases generales para la concesión de subvenciones a ONGD se basa en la orden ministerial del 17 de julio de 1996, dos meses después del inicio del gobierno de José María Aznar del Partido Popular (PP), cuyo fin es adaptar las bases aprobadas por el anterior gobierno a las nuevas prioridades políticas. Al igual que en este caso, las posteriores reformas de ley responden a cambios en los objetivos de la política y a las preferencias políticas del partido en el gobierno. En general, se puede decir que las reformas se utilizan como un mecanismo para modificar la herencia política de un gobierno anterior y dotar al nuevo gobierno de una nueva legitimidad o marcar una nueva línea de acción. Por ejemplo, las bases son reformadas nuevamente en 2001 durante el segundo mandato de Aznar en concordancia con cambios en la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores. Y vuelven a ser modificadas en 2005, durante el gobierno de Rodríguez Zapatero, una vez que se reforma su estructura orgánica para convertirlo en el actual Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Estos cambios en la regulación favorecen la concentración de los recursos públicos en un grupo reducido de ONGD y buscan un mayor control por parte del Estado sobre la política y los actores que participan, a partir de un marco que crea estabilidad en el sector. Específicamente la reforma de 2001 reconoce abiertamente que el objetivo es: «*consolidar aquellas —ONGD— que por su dimensión, implantación, profesionalidad y especialización lleguen a mantener, a través del nuevo sistema de subvenciones, relaciones estables y con-*

¹³ De acuerdo con un estudio realizado por Demoscopia para *El País* en 1994, las personas que consideran como muy importante la participación de España en la cooperación al desarrollo suma el 70 por ciento de los encuestados.

¹⁴ Véanse las memorias anuales de estas organizaciones para más detalle o consultar el informe anual sobre el sector de la CONGDE en <http://informe2012.coordinadoraongd.org/>. (Última consulta, 27 de julio de 2015).

tinuas con la AECI»¹⁵ (Ley de Bases de Subvenciones a ONGD, 2001). La actual normativa mantiene el objetivo de estabilizar el sector de las ONGD, por ejemplo a partir de la creación de programas que otorgan una estabilidad de cuatro años a los proyectos en los que participan dichas organizaciones.

En la Ley de Bases de 2005 de subvenciones se crean los convenios como forma de colaboración entre gobierno y ONG en el desarrollo de proyectos específicos, al cual pueden acceder un número limitado de organizaciones que cumplen con los requisitos que les permiten superar las barreras de acceso. Se establece una serie de criterios que tienen que ver, entre otros, con la antigüedad (experiencia) y con la capacidad de gestión (por ejemplo, haber sido beneficiarias con anterioridad de subvenciones con una cuantía superior a 50.000 euros). Estos requisitos deben cumplirse para obtener el estatus de ONGD acreditada ante la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) a cambio del patrocinio público.

El procedimiento de acreditación de las ONGD calificadas crea incertidumbre entre las ONGD, ya que cada año puede haber cambios en los requisitos que solicita la convocatoria, y otorga un amplio margen de maniobra al Estado, ya que la norma puede ajustarse a las prioridades políticas del momento. Este proceso consolida a las ONGD con mayor trayectoria histórica en detrimento de nuevas organizaciones al establecer como uno de los requisitos demostrar una experiencia de más de diez años, especialización en determinados sectores y una estructura profesional permanente.

También el registro de ONGD ante la AECID, creado por el Real Decreto 993/1999, de 11 de junio, es un requisito necesario para acceder a las ayudas y subvenciones computables como ayuda oficial al desarrollo, o bien beneficiarse de los incentivos fiscales a que se refiere la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998). El registro establece barreras de acceso que impiden que organizaciones poco estables accedan a patrocinio público. A través del registro, el Estado obtiene información valiosa y detallada sobre las ONGD; el artículo 4 de la normativa exige, entre otros, los siguientes datos para el registro: Estatutos; órganos de gobierno y representación; e identidad de las personas que forman parte de los mismos; nombre de los organismos públicos de los que se han recibido ayudas y subvenciones, objeto de las mismas y cantidades recibidas durante los cinco años anteriores a la inscripción; y sanciones administrativas firmes recaídas en aplicación de la normativa reguladora de subvenciones públicas.

¹⁵ Siglas de la Agencia Española de Cooperación Internacional, actualmente Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.

En este sentido, el acceso a la financiación pública va de la mano con la profesionalización de las ONG que requieren personal especializado para conseguir y gestionar el patrocinio público. Por ejemplo, se requiere contratar expertos capaces de interpretar la normativa, seguir los cambios en la regulación y cumplir con la obligación cotidiana (anual o semestral) de informar sobre los resultados de sus acciones. Es indispensable conocimiento cualificado para identificar, entender y cumplir con todas las reglas que aplican a las ONGD. Por otra parte, la obligación de entregar informes anuales demanda que las organizaciones se venan obligados a la contratación de una auditoría externa, lo que implica que un importante número de ONGD con escasos recursos se quede fuera del repartimiento de los fondos públicos.

Otras barreras de acceso son los requisitos para demostrar solvencia que se modifican de forma *ad hoc* a lo largo de las últimas legislaturas. Los requisitos de solvencia incluyen demostrar que la organización tiene financiación propia. El Estado fija como monto máximo de la financiación de un proyecto el 80 por ciento, mientras que para el 20 por ciento restante la ONGD debe acreditar una fuente de financiación que no puede provenir de otros fondos públicos (vgr. comunitarios, ministeriales, autonómicos o locales). Este requisito se modifica en diversas ocasiones, principalmente en 1996, cuando una cláusula establece que este monto puede elevarse de forma excepcional al 95 por ciento (Ley de Bases, 1996). De forma paralela, se controla el acceso a los recursos estableciendo montos mínimos gestionados por las ONGD en ejercicios anteriores.

La tabla 4 resume el contenido de la regulación para fomentar la actividad de este tipo de organizaciones a través de convocatorias de fondos públicos, clasificadas en tres aspectos: a) requisitos básicos referidos a las condiciones necesarias que se deben cumplir para acceder a la convocatoria, b) experiencia y c) solvencia.

Los mecanismos de control sobre la solvencia de las ONGD limitan el acceso a los recursos, exigiendo una serie de requisitos que solo puede cumplir un número limitado de ONGD. Las convocatorias anuales son de carácter abierto y concurrente pero, en la práctica, restringen el acceso con base en los criterios señalados anteriormente (tabla 4). Se premia la experiencia y la solidez de la estructura organizativa de la ONGD a la hora de acceder a los fondos públicos; por ejemplo, se tiene en cuenta los recursos materiales y humanos acumulados a lo largo del tiempo y una actividad continuada demostrable.

Estas medidas señalan el interés de los poderes públicos por mantener un núcleo estable de organizaciones como mecanismo de control de la política. A través de las diferentes convocatorias de fondos públicos (que incluye a

TABLA 4. Fomento y control de la actividad de las ONGD

| Normativa | Requisitos | | |
|--|---|---|---|
| | Básicos | Solvencia | Experiencia |
| <p>1993 Orden de 29 de marzo por la que se regula las bases generales para la concesión de subvenciones a ONGD.</p> <p>1996 Orden de 17 de julio de bases generales del Ministerio de Asuntos Exteriores para concesión de subvenciones a ONGD.</p> <p>1999 Real Decreto 993/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de ONGD adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional.</p> <p>2001 Orden de 31 de enero de 2001 de bases reguladoras del Ministerio de Asuntos Exteriores para la concesión de ayudas a ONGD.</p> <p>2005 Orden AECI/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a ONGD.</p> | <p>Estar legalmente constituidas.</p> <p>Carecer de fines de lucro.</p> <p>Tener como fin institucional expreso en los estatutos la realización de actividades de cooperación al desarrollo.</p> <p>Capacidad jurídica y de obrar en España.</p> <p>Estar inscritas en el Registro de ONGD de la AECI (RD, 993/1999).</p> | <p>Capacidad mostrada de tener los recursos humanos y económicos para llevar a cabo el proyecto.</p> <p>Informar del estado contable e ingresos correspondientes al año anterior, así como de las fuentes de financiación, el número de socios, directivos y miembros del patronato o consejo de administración.</p> <p>Las ONGD que excedan montos específicos de financiación deben presentar auditorías externas.</p> <p>Entrega de memoria y de informes técnicos sobre los programas y proyectos (anuales o plurianuales).</p> | <p>a) Años de experiencia: — En la ley de Bases de 1993 se establece tener como mínimo dos años de experiencia anteriores a la solicitud de la ayuda. — En la última ley de Bases (2007) este requisito aumenta a cinco años para proyectos y a seis años para programas.</p> <p>b) Gestión de proyectos: — Acreditada experiencia en los sectores de actuación. — Presencia comprobable en regiones y países de actuación. — En la ley de Bases de 1993 se exige haber llevado a cabo como mínimo seis acciones antes de recibir la primera subvención.</p> <p>c) Manejo de fondos: — Haber accedido a convocatorias anteriores con una cantidad mínima que varía a lo largo del tiempo.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5. Organizaciones que concentran entre el 50 y el 75 por ciento del total de fondos públicos destinados a ONGD (2003-2011)

| ONGD | Año fundación | Total fondos públicos | | | | |
|--------------------------------------|---------------|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | 2003 | 2005 | 2007 | 2008 | 2011 |
| Cruz Roja Española | 1863 | 31.062.369 | 11.845.513 | 164.148.172 | 174.385.871 | 181.515.246 |
| Intermón Oxfam | 1956 | 16.197.000 | 14.723.000 | 19.518.000 | 26.449.000 | 25.781.627 |
| Medicus Mundi | 1962 | 10.403.891 | 14.962.133 | 16.856.871 | 14.953.147 | 16.950.449 |
| Acción contra el Hambre | 1979* | 15.432.961 | 14.470.070 | 24.187.442 | 31.252.055 | 40.140.000 |
| ACPPP** | 1990 | 7.955.956 | 11.857.171 | 14.394.998 | 13.319.499 | 9.009.282 |
| MPDL*** | 1983 | 9.654.655 | 9.036.671 | 9.536.606 | 9.800.633 | 11.364.348 |
| Cáritas Española | 1947 | 10.009.342 | 8.335.621 | 79.381.598 | 83.049.933 | 84.489.733 |
| Manos Unidas | 1959 | 13.543.191 | 8.058.391 | 11.768.917 | 11.854.596 | 9.144.175 |
| Médicos del Mundo | 1988 | 12.062.249 | 7.313.813 | 13.457.479 | 13.219.442 | 13.444.000 |
| UNICEF Comité Español | 1961 | 11.830.558 | 4.405.711 | 7.309.762 | 8.743.814 | 5.762.147 |
| Solidaridad Internacional | 1986 | 9.374.852 | 6.983.477 | 6.385.790 | 7.734.980 | 7.936.404 |
| ACSUR-Las Segovias | 1986 | 1.251.708 | 6.855.441 | 9.712.321 | 15.085.009 | 11.686.117 |
| PTM Mundubat | 1988 | 13.830.481 | 5.806.789 | 7.115.521 | 9.266.627 | 9.838.005 |
| Fe y Alegría-Entreculturas | 1955 | 8.541.499 | 9.321.053 | 9.269.208 | 11.492.090 | 8.622.873 |
| CESAL | 1988 | 4.598.664 | 3.559.242 | 8.068.782 | 9.741.808 | 8.540.488 |
| Ayuda en Acción**** | 1981 | 6.044.283 | 6.854.294 | 10.790.508 | 11.730.669 | 13.035.405 |
| Total | | 174.747.568 | 142.846.854 | 396.697.460 | 442.337.365 | 457.260.299 |
| Total CONGDE**** | | 230.607.833 | 291.510.355 | 555.716.712 | 621.954.973 | 627.021.639 |
| % sobre el total de la CONGDE | | 78,83 | 49,53 | 74,12 | 72,68 | 72,92 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio de ONGD de 2004 y 2006 de la CONGDE; y del informe de la CONGDE sobre el sector 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Se incluyen la suma total de los fondos públicos, que recoge subvenciones estatales, autonómicas de la UE y de otros organismos internacionales. Cifras en millones de euros. En el caso de Cruz Roja y Cáritas se recoge la cifra total de fondos públicos que incluye subvenciones para otros sectores, diferentes al de la cooperación al desarrollo.

* La organización se crea en Londres en 1979, la delegación de España se crea en 1995. ** Asamblea de Cooperación por la Paz. *** Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **** Forma parte de la alianza internacional *Action Aid* fundada en 1972 en Reino Unido. ***** La cifra suma el total recibido por el número de ONGD que forma parte de la CONGDE, incluyendo a las subvenciones públicas que de forma individual obtienen las coordinadoras autonómicas.

diferentes niveles de gobierno)¹⁶, se favorece la consolidación de aquellas organizaciones con las que tiene una interacción continuada. Tal como se observa en la tabla 4, el número de organizaciones pertenecientes a la CONGDE que concentra entre el 50 y el 70 por ciento del total de las subvenciones públicas (incluyendo los fondos estatales, autonómicos y europeos) oscila entre 12 y 16. La mayoría de ellas son ONGD que tienen una experiencia de más de veinte años en la cooperación al desarrollo, y no pocas fueron creadas antes de la transición democrática y de la existencia de un marco institucional propio de la política, en este grupo se encuentran Cruz Roja, Intermón Oxfam, Cáritas, Manos Unidas y Médicos del Mundo. Existen casos como el de Entreculturas, que fue creada en España formalmente en 1999 pero que cuenta como parte de su historia la experiencia de Fe y Alegría en América del Sur, donde nació en 1955. El resto son organizaciones creadas mayoritariamente en la década de los ochenta, lo cual implica que han conseguido sobrevivir y cierta estabilidad.

III. CONCLUSIONES

En las últimas tres décadas, la regulación de las ONG cambia gradualmente. A finales de los ochenta, en relación con los dramáticos cambios sociales que vive España, el Estado muestra mayor interés por intervenir en su desarrollo. Entre la segunda mitad de los noventa y principios del nuevo milenio sucede un cambio importante en la regulación en consonancia con la consolidación de un nuevo paradigma sobre el papel de las ONG en el sistema político. Pasan de ser organizaciones frágiles y sustentadas en la idea de caridad y altruismo a ser actores políticos clave en la gobernanza y en el sostenimiento de los servicios públicos. Se consolidan como actores que complementan la acción del Estado en los servicios del bienestar, dejan de ser actores poco profesionalizados basados en el altruismo para ser actores valorados por la eficacia y eficiencia de sus acciones.

En el caso concreto de las ONGD, el reconocimiento por parte del Estado, así como la creación de un marco regulador estable, son condicionantes importantes de su capacidad de actuación. La intervención estatal legitima su

¹⁶ Por fondos públicos se entiende todos aquellos que proceden de subvenciones y convenios con las diferentes administraciones. Se clasifica por ámbito estatal, en el cual se integran los fondos de los Ministerios y los organismos especializados en cooperación al desarrollo. Los fondos de ámbito autonómico incluyen los fondos de las diferentes administraciones públicas de ámbito local y autonómico, mientras que los fondos internacionales provienen tanto de la UE como de otras organizaciones y organismos multilaterales.

papel en el sistema político como organizaciones que intervienen en la definición de las políticas y en su implementación. Y, al mismo tiempo, crea las condiciones estables para la financiación de sus actividades a través de subsidios directos y de un régimen fiscal específico que busca aumentar los fondos privados de las ONG, entre ellas las del sector de la cooperación al desarrollo.

En suma, el marco normativo creado en el contexto español en relación con las ONGD afecta a estas organizaciones en dos sentidos. 1) En primer lugar, la intervención a través del marco general de asociaciones y fundaciones crea incentivos y barreras de acceso que delimitan la forma jurídica de las ONGD y los incentivos a los que tienen acceso; principalmente a través del régimen fiscal, que prevé el patrocinio público de sus actividades. 2) En segundo lugar, a través de la regulación sectorial de la cooperación al desarrollo, se establecen incentivos y requisitos de acceso que solo afectan a las ONGD. Las consecuencias de este marco regulador se resumen en:

- a) El Estado reconoce y legitima la acción de las ONGD a través de una regulación que lleva a su institucionalización como actores políticos. En concreto, la ley de cooperación internacional para el desarrollo y la creación del Consejo de Cooperación al desarrollo son el marco legal de este proceso. Ello no significa que las ONGD sean ahora actores pasivos o únicamente receptores de la norma, su papel como actor político conlleva que la relación con el Estado es de cooperación pero también de conflicto. Las ONGD buscan influenciar el proceso de la política pública de manera que se acerque lo más posible a sus objetivos, por ejemplo criticando las decisiones en relación con la ejecución del presupuesto o el abandono en la última legislatura del objetivo del 0,7 por ciento del PIB para la cooperación al desarrollo.
- b) La adopción de la forma jurídica determina la estructura organizativa de las ONGD. Entre otros aspectos, la distribución de poder dentro de la organización. Siendo las fundaciones ONG que formalmente tienen una estructura piramidal, mientras que las asociaciones tienen una estructura horizontal. Por otra parte, la estructura jurídica también condiciona el acceso a los incentivos fiscales contemplados por la actual regulación. En los últimos años, la tendencia es que las ONGD adopten o cambien su forma jurídica a la de fundación, lo que les permite incrementar su patrimonio no solo a través del patrocinio público sino también a través de actividades lucrativas destinadas a los fines de la ONG.
- c) El acceso al patrocinio público a través de programas y subvenciones públicas del sector de la cooperación al desarrollo establece requisitos de solvencia y experiencia (barreras de acceso) que influyen en la super-

vivencia y profesionalización de las ONGD. Estos requisitos elevan los costos de organización al solicitar informes y obligaciones que dificultan la formación o mantenimiento de las ONG y establecer mecanismos de sanción por incumplimiento de sus obligaciones legales.

- d) Las barreras de acceso favorecen la concentración de los recursos públicos en un grupo reducido de ONGD, premiando la experiencia y la solidez a la hora de acceder al patrocinio público. De esta forma se consolida la relación entre el Estado y aquellas ONGD consideradas como las más estables y profesionalizadas del sector. En otras palabras, estas medidas señalan el interés de los poderes públicos por mantener un núcleo reducido de organizaciones como mecanismo de control de la política.

Referencias

- Alnoor, E. (2005). *NGOs and Organizational Change Discourse, Reporting, and Learning*. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Ariño, A. (2009). Articulación del tercer sector en España. *Revista Española del Tercer Sector*, (10), 107-129.
- Bloodgood, E. (2010). Institutional Environment and the Organization of Advocacy NGOs in the OECD. En A. Prakash y M. K. Gugerty (eds). *Advocacy Organizations and Collective Action* (pp. 91-129). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bosso, C. (2005). *Environment, Inc. From Grassroots to Beltway*. Kansas: University of Kansas Press.
- Billis, D. (ed) (2010). *Hybrid Organisations and the Third Sector*. Basingstoke: Palgrave.
- Callahan, W. (2003). *La Iglesia Católica en España, 1875-2002*. Barcelona: Crítica.
- Castillo, J. M. y Tamayo, J. J. (2005). *Iglesia y sociedad en España*. Madrid: Trotta.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (2004-2012). *Informe y directorio sobre las ONGD de España*. Madrid: CONGDE.
- DiMaggio, P. J. y Anheier, H. K. (1990). The Sociology of Nonprofit Organisations and Sectors. *Annual Review of Sociology*, (16), 137-59. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.so.16.080190.001033>.
- Encarnación, O. (2003). *The myth of civil society*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Fraussen, B. (2014). The visible hand of the State: on the organizational development of interest groups. *Public Administration*, 92 (2), 406-421. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12056>.
- García, I. A. (2003). El voluntariado: recursos y normativas. En T. Montagut (coord.). *Voluntariado, la lógica de la ciudadanía* (pp. 125-168). Barcelona: Ariel.
- Gómez Gil, C. (2005). *Las ONG en España: de la apariencia a la realidad*. Madrid: Libros de la Catarata.

- Halpin, D. (2010). *Groups, Democracy and Representation: Between Promise and Practice*. Manchester: Manchester University Press.
- Intermón Oxfam (2015). *La política de Cooperación española a partir de 2015. Contra la pobreza y la desigualdad*. Barcelona: Informes Intermón.
- Izquieta, J. L., Callejo, J. J. y Prieto, J. M. (2008). El tercer sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local. *Revista Internacional de Sociología*, (49), 115-139. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2008.i49.85>.
- Jerez, A., Sampedro, V. y López, J. (2008). *Del 0,7% a la desobediencia civil: política e información del movimiento y las ONG de desarrollo (1994-2000)*. Madrid: CIS.
- Johnson, E. y Prakash, A. (2007). NGOs research program: a collective action perspective. *Policy Science*, (40), 221-240. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-007-9043-x>.
- Jordan, G. y Maloney, W. (1997). *The Protest Business: Mobilising Campaign Groups*. Manchester: Manchester University Press.
- Kendall, J. (ed.) (2009). *Handbook of third sector policy in Europe. Multilevel processes and organized civil society*. Londres: Edward Elgar.
- Lasarte, C. (1990). *Curso de Derecho Civil Patrimonial. Introducción al Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Linz, J. (1971). La realidad asociativa de los españoles. En *Sociología Española de los años sesenta* (pp. 307-348). Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mahoney, C. y Baumgartner, F. (2008). Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America. *West European Politics*, 31(6), 1253-1273. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380802372688>.
- Molins, J. (1996). El Estado, el interés general y los grupos de interés. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6), 189-192.
- Montero, J., Font, J. y Torcal, M. (eds.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Morales, L. y Mota, F. (2006). El asociacionismo en España. En J. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 77-104). Madrid: CIS.
- Muñoz Márquez, L. (2014). A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(2), 277-298.
- Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Development Assistance Committee. París: OCDE Publishing.
- Ortega Carpio, M. L. (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: IEPALA.
- Pérez Díaz, V. (1993). *La primacía de la sociedad civil: el proceso de formación de la España democrática*. Madrid: Alianza.
- Pérez Díaz, V. y López Novo, J. P. (2003). *El Tercer Sector social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales.
- Pérez Yruela, M. y Giner, S. (1988). *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel.

- Revilla Blanco, M. (ed.) (2002). *Las ONG y la política: detalles de una relación*. Madrid: Istmo.
- Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2003). *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Informe general. Madrid: FOESSA-CARITAS.
- Ruiz Olabuénaga, J. (dir.) (2000). *El sector no lucrativo en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- (2006). *El sector no lucrativo en España: una visión reciente*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 98-130. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Salamon, L. y Anheier, H. (1997). *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Nueva York: Manchester University Press.
- Saurugger, S. (2012). The professionalization of the EU's civil society: a conceptual framework. En J. W. van Deth. y W. Maloney (ed.). *New Participatory Dimensions in Civil Society: Professionalization and Individualized Collective Action* (pp. 69-83). Londres: UK Routledge.
- Subirats, J. (ed.) (1999). *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Van Deth, J.W. y Maloney, W. (ed.) (2012). *New Participatory Dimensions in Civil Society: Professionalization and Individualized Collective Action*. Londres: Routledge.
- Weiss, T. G. y Gordenker, L. (eds.) (1996). *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- West, K. (2001). *Agents of altruism. The expansion of humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan*. Londres: Ashgate.

CORRIENTES TEÓRICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS NACIONES Y EL NACIONALISMO: CRÍTICAS Y ALTERNATIVAS AL PARADIGMA MODERNISTA

Theoretical Trends in the Study of Nations and Nationalisms: Criticisms and Alternatives to the Modernist Paradigm

RAÚL MORENO ALMENDRAL¹

Universidad de Salamanca

Revista de Estudios Políticos

ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 225-253

<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.08>

Cómo citar/Citation

Moreno Almendral, R. (2016). Corrientes teóricas para el estudio de las naciones y el nacionalismo: críticas y alternativas al paradigma modernista.

Revista de Estudios Políticos, 171, 225-253.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.08>

Resumen

Este artículo es un ensayo teórico-historiográfico sobre las corrientes críticas y alternativas al modernismo en los estudios sobre nación y nacionalismo. Se traza una visión general del modernismo clásico y sus variantes como punto de partida. A continuación, se desarrollan las principales corrientes alternativas a partir de sus diferentes autores y aportaciones. Se incluyen tanto autores clásicos como recientes. En primer lugar, se hace una distinción entre primordialismo y perennialismo y se desarrollan sus argumentos sobre la antigüedad del fenómeno nacional. En segundo lugar se abordan las aportaciones del etnosimbolismo y sus propuestas intermedias entre las corrientes anteriores y el modernismo. En tercer lugar, el artículo termina con las nuevas corrientes desarrolladas en los últimos años, que intentan superar los debates sobre la modernidad o no de las naciones y proponen nuevas vías y temas de investigación.

¹ Beneficiario de la ayuda FPU 13/00339 del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Palabras clave

Nacionalismo; historiografía; modernismo; perennialismo; etnosimbolismo; postmodernismo.

Abstract

This article is a theoretical and historiographical essay about the criticisms and alternatives to modernism in Nation and Nationalism Studies. It outlines a general overview of classical modernism and its versions as a point of departure. Subsequently, the main alternative trends are developed according to the works of both classic and recent authors. First, primordialism and perennialism are distinguished, and their explanations regarding the antiquity of national phenomena are outlined. Second, it addresses ethno-symbolic contributions and their intermediate proposals between the previous trends and modernism. The article finishes with the new approaches developed during recent years, which try to overcome debates on whether nations are modern or not, and suggests new lines and topics of research.

Keywords

Nationalism; historiography; modernism; perennialism; ethnosymbolism; postmodernism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MODERNISMO. III. PRIMORDIALISMO Y PERENNIALISMO. IV. ETNOSIMBOLISMO. V. NUEVAS PERSPECTIVAS, NUEVOS ENFOQUES. VI. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En el prefacio a la segunda edición de su popular introducción a las teorías sobre el nacionalismo, publicada en 2010, Umut Özkirimli señalaba que ya era difícil sostener que la posición teórica que defendía el carácter moderno del fenómeno nacional, el modernismo, constituía la ortodoxia dominante (Özkirimli, 2010: ix).

Visto desde el punto de la vista de la historiografía española, esto no es tan obvio en la actualidad. Ciertamente, los trabajos de los escasos especialistas en la Edad Moderna y de muchos contemporaneístas dedicados al siglo XIX comienzan a plantear serios desafíos al relato que sostenía que la nación española era una creación de las élites liberales decimonónicas que además no había conseguido implantarse completamente en las masas². Sin embargo, en los contemporaneístas dedicados al siglo XX y aún en muchos especialistas del siglo XIX, el modernismo sigue siendo su basamento teórico preferente y cuestionar la asociación entre modernidad y nación parece condenar a etiquetas poco cómodas como «esencialista» o «rancio nacionalista».

En realidad, a pesar de que el modernismo pueda considerarse la corriente hegemónica en los estudios sobre nación y nacionalismo, existen otras posiciones analíticas que desde muy pronto lo criticaron e intentaron articular alternativas teóricas que dieron lugar a un ya largo debate. Desde nuestro punto de vista, su conocimiento es cada vez más imprescindible para el estudioso de los fenómenos nacionales, con independencia de la época y la disciplina. A lo largo de este artículo se proporcionará una aproximación sistemática a las mismas.

Como punto de partida, se realizará un repaso a lo que es el modernismo y sus variantes fundamentales, así como a los problemas que tenemos

² La utilización del término modernismo es una transposición de *modernism*, que puede dar lugar a confusión con el grupo de historiadores que estudian la Edad Moderna. Conviene ser conscientes de esta ambivalencia semántica en castellano.

hoy en día en el uso de esta etiqueta. A partir de esto, se irán desarrollando sus diversas alternativas y críticas, agrupándolas en: 1) primordialismo y perennialismo, 2) etnosimbolismo y 3) nuevas corrientes, muy influidas por el postmodernismo y el giro lingüístico.

II. EL MODERNISMO

Como ya hemos indicado, si tomáramos todos los estudios publicados en los últimos años sobre nación y nacionalismo y consideráramos sus presupuestos teóricos, el paradigma modernista sería probablemente el enfoque estadísticamente dominante en la historiografía sobre el tema (y más aún si se trata de la historiografía española). Sirviéndonos de la obra de A. Smith, quien, aparte de ser uno de los críticos más destacados del modernismo (que no más radicales), proporciona valiosas síntesis teóricas sobre las diversas posiciones del debate, trataremos primero los postulados fundamentales del modernismo «clásico», perfilado ya en los años sesenta del siglo xx, para después dibujar los tipos y variantes que han pervivido esencialmente hasta la actualidad.

Desde el punto de vista de este autor, el paradigma de la modernidad clásica, partiendo de una perspectiva de la realidad esencialmente política, se caracterizaría por los siguientes postulados: 1) Las naciones son totalmente modernas, en el sentido de ser recientes, esto es, desde la Revolución francesa y también en el sentido de que los componentes de la nación son nuevos, esto es, son parte de la nueva era de la modernidad y, por lo tanto, modernos por definición³. 2) Las naciones son un producto de la modernidad, es decir, sus elementos no solo son nuevos y recientes, sino que solo surgen (y lo hacen necesariamente) a través de un proceso de «modernización», del ascenso de las condiciones de la modernidad y de políticas modernizadoras. 3) Por lo tanto, las naciones no hunden sus raíces en la historia, sino que son la consecuencia inevitable de las revoluciones que conforman el meollo de la modernidad y, por lo tanto, están sujetas a sus rasgos y condiciones con el resultado de que a medida que se vayan difuminando esos rasgos y se transformen estas condiciones, las naciones irán desapareciendo gradualmente o serán sustituidas. 4) El nacionalismo también forma parte de la modernidad o, más exactamente, de los procesos de modernización y transición en el orden moderno.

³ Existen algunas versiones de modernismo que prefieren como hito demarcador la Revolución norteamericana iniciada en 1776, e incluso algunos defienden los procesos políticos ingleses y holandeses del siglo xvii (en especial 1688), pero en esencia es la misma idea: trazar una «línea roja» que separa lo «moderno» de lo «premoderno».

De modo que cuando se completen estos procesos, el nacionalismo también se debilitará y desaparecerá. 5) Naciones y nacionalismo son construcciones sociales y creaciones culturales de la modernidad, pensados para una era de revoluciones y de movilización de masas y resultan ser capitales para intentar controlar estos procesos de cambio social rápido (Smith, 1998: 21-22).

La consolidación del modernismo estructural, para el cual la relación entre nación y modernidad es que la primera es resultado de la segunda, también en la historiografía, es uno de los rasgos dominantes entre los diversos tipos de modernismo en gran parte desarrollados a partir de los ochenta que configuran los principales pilares del panorama actual. Las corrientes modernistas pueden clasificarse en función del tipo de argumento central que sostengan como clave explicativa del fenómeno nacional. Un repaso a la literatura disponible (fundamentado en Smith, 1998: 25-142, sobre todo; Özkirimli, 2010: 72-142; véanse también Delannoi y Taguieff, 1991; Day y Thompson, 2004) podría dar el siguiente resultado (entre paréntesis, algunos autores de cada corriente):

- Argumentos socioculturales (Gellner, 1983). Las naciones son «funcionales» a la sociedad moderna. Asociadas a la transición de una sociedad agraria-tradicional a otra moderna a través de la alfabetización y la industrialización («cultura del industrialismo»). Relación con la formación de «culturas avanzadas» y sistemas de educación pública. Las nuevas masas de ciudadanos capacitados necesitan la identidad nacional.
- Argumentos socioeconómicos (Nairn, Hechter). Nación y nacionalismo son resultado del surgimiento del capitalismo. Relación con el imperialismo, el ascenso de la burguesía y la idea de colonialismo interno. Predominio de la elección racional y los intereses sociales y económicos de los individuos. Posiciones muy vinculadas con el marxismo.
- Argumentos políticos (Breuilly, 1982; también Tilly, Mann, Giddens). Nación y nacionalismo se originan y modelan a partir de su relación con las fuentes del poder: guerra, élites y desarrollo de los Estados modernos y burocráticos. Centralidad del Estado-nación y de las instituciones en general en su capacidad para generar identidad en las masas de ciudadanos y atraerlos.
- Argumentos cultural-ideológicos (Kedourie, 1960; Kapferer). Nación y nacionalismo se construyen como sistema de creencias trascendentes, forma de religión subrogada y secularizada, vinculada a las transformaciones en la historia del pensamiento y a una cosmología o imaginario nacional.

A estas líneas de pensamiento se añadió en los propios años ochenta la aparición de dos ideas-fuerza cultivadas en la tradición marxista más dinámica, de fuerte enlace con las nuevas corrientes postmodernas, que tendrían un enorme éxito en los años noventa y que acabarían de apuntalar la hegemonía de corte modernista. La primera de ellas fue de Benedict Anderson (1983) y consistió en concebir las naciones como «comunidades imaginadas», abstracciones grupales de gran operatividad y radicalmente subjetivas, resultado de la modernización cognitiva producida en los siglos XVIII y XIX. En la segunda, Eric Hobsbawm (1990) sostenía que las naciones eran «tradiciones inventadas», o sea, artefactos culturales fabricados por las élites en el poder o las excluidas de él que quieren conseguirlo (la idea de «invención de la tradición» ya había sido expuesta en Hobsbawm y Ranger, 1983). Estas tres obras siguen siendo hoy en día profusamente leídas y recomendadas. En el caso de Anderson, ha acabado inspirando a modernistas de nuevo cuño sensibles e implicados en muchas de las nuevas corrientes que expondremos luego y que por la vía de la reforma crítica han acabado revitalizando el modernismo (Archilés, 2015: 26, prefiere hablar de posición «constructivista» frente al etnosimbolismo).

Por supuesto, esta clasificación es más instrumental que definitiva y desde luego hay autores no nombrados. Algunos no encajarían plenamente en una categoría, otros han cambiado sus posiciones a lo largo del tiempo o bebieron fuertemente de autores colocados en una categoría diferente. Por ejemplo, el instrumentalismo de Paul Brass, que sostiene que las naciones son herramientas de las élites para la dominación y la lucha tiene mucho que ver tanto con la construcción del Estado como con el industrialismo y las sociedades capitalistas. Además, tampoco es la misma la distancia que separa a todos los tipos; por ejemplo, en la aceptación de que las naciones son comunidades sociológicas reales, noción puesta en duda por las ideas de «imaginación» e «invención» pero esencialmente aceptada por la mayoría de los tipos anteriores. Sin embargo, un mayor ahondamiento en la cuestión convertiría este trabajo en un artículo exclusivamente sobre el modernismo, lo cual no es su objetivo.

Afortunadamente, en la práctica historiográfica actual no predomina el dogmatismo sino más bien los debates empíricos y versiones mixtas entre los diferentes tipos, aun aceptando la mayoría de los principios básicos del modernismo, e incluso incorporando algunos elementos de las críticas que abordaremos en el epígrafe siguiente. La diversidad interna del modernismo es tal que parece forzar la connotación de la categoría hasta tal punto de cuestionarla en su sentido denotativo. Por ejemplo, con frecuencia se incluye a autores como Miroslav Hroch (1985) y Liah Greenfeld (1993) dentro del modernismo y ambos hacen remontar la génesis de algunas naciones a los siglos medievales y renacentistas. Aun con eso, los historiadores de las naciones y el nacionalismo de inspiración fundamentalmente modernista continúan ocupando un lugar

muy importante en los debates y haciendo valiosas aportaciones sobre temas como la construcción del Estado-nación, la relación entre nacionalismo y corrientes ideológicas o la vivencia social y cotidiana de la nación.

Además, el modernismo subyace en importantes aportaciones del cuantitativismo y la sociología histórica que también es necesario conocer. Destacamos un caso reciente que es buena muestra tanto de sus limitaciones como del divorcio que puede darse en el debate académico cuando las diferentes disciplinas que participan en él se alejan demasiado a nivel teórico, metodológico o ambos. Se trata del libro publicado por Andreas Wimmer, antropólogo y sociólogo, sobre la relación entre la guerra, el conflicto étnico y la construcción del Estado. La principal diferencia respecto a la mayoría de los estudios anteriores es que el autor utiliza técnicas cuantitativas para, a través de la aplicación de modelos matemáticos y tratamiento estadístico de diferentes bases de datos, elaborar un análisis del tema en sintonía con los principios de la clodinámica, una especie de revival cliométrico que ha tenido cierto predicamento entre algunos sociólogos y politólogos.

Básicamente, Wimmer (2013: 4 y 17) concluye que las naciones son el resultado de «un nuevo pacto entre las élites estatales y la población construido sobre el consentimiento y el intercambio mutuo y favorable de recursos» (participación política por apoyo militar e impuestos por suministro de bienes y servicios públicos). Y esto se produce en el momento en que se desarrollan el Estado centralizado y la movilización de masas, esto es, a partir del siglo XVIII. El resultado de ello es el Estado-nación (en su sistema estadístico la fecha de nacimiento exacta es 1816). La historia desde entonces es el proceso de imposición de este modelo a lo largo del mundo. Para Wimmer esta difusión, una vez que la nación «se ha inventado» como idea a finales del siglo XVIII, depende esencialmente de un contexto favorable, de la motivación para la adopción del modelo nacional que constituyen sus ventajas (a nivel de lealtad y movilización de las masas) y de la aparición de un cambio súbito del poder político a favor de los nacionalistas que permita la creación del nuevo Estado-nación.

La influencia de las teorías de la elección racional es manifiesta y desde luego el mecanicismo y la metodología cuantitativa, con su pretensión de objetividad, presentan posibilidades de crítica en múltiples vías, pero lo curioso de la aportación de Wimmer es que atestigua una situación de desconexión entre los científicos sociales que todavía creen en el poder de la cuantificación como núcleo de su investigación y los que piensan que los componentes de contingencia, irracionalidad, libre albedrío e imposibilidad de parametrizar completamente la realidad humana imponen unas limitaciones estructurales a cualquier aproximación de este tipo. Dotado de un potente aparato estadístico, Wimmer (2013: 206-287) nos proporciona ejemplos de esto en el establecimiento de un criterio para calificar a una guerra de importante o no

(en el caso de este autor, que tenga más de mil muertos), la consideración de unas variables o casos determinados y no otros, o el manejo de datos para épocas en las que la contabilidad no es muy fiable. Al final, al tener que utilizar estimaciones y reconocer la necesidad de contrastar cada caso con su contexto histórico, está reconociendo dos de los principales puntos de crítica hacia su investigación.

De forma paralela a la conformación y maduración del modernismo hasta la actualidad, diversas líneas críticas se han ido perfilando. El punto en común que unió al principio a la mayoría es sencillo: negar que las naciones sean algo moderno y que no existan antes de las revoluciones liberales. Afirmando esto, las afinidades tienden a desvanecerse a un ritmo casi parecido a la supuesta coherencia interna de la etiqueta «modernismo». Por supuesto, existen muchos modernistas que acusan a sus críticos de nacionalistas, de estar repitiendo los mismos esquemas que produjeron la reacción modernista en la primera mitad del siglo xx, de creer que las naciones son entes eternos y que las personas están «naturalmente» adscritas a ellos, de ser presas del «nacionalismo metodológico» de los intelectuales del xix.

Desde luego, la atribución de prejuicios es un recurso frecuente en los debates académicos y la valoración de su base real siempre es espinosa. A este respecto, cabría preguntarse por qué habría que mirar con recelo una historia de la Unión Soviética escrita por un militante de un partido comunista o una historia del cristianismo elaborada por un monje franciscano y no hacer lo mismo con esas historias cuando las escriben un declarado anticomunista y un manifiesto anticlerical respectivamente. Ciertamente, muchos nacionalistas se adscribirían a algunas posiciones aquí descritas, pero eso no puede ser óbice para convertir en tabú algunos ámbitos de debate. A lo largo de los epígrafes siguientes trataremos esos diversos espacios abiertos por la crítica al modernismo, algunos de reforma y otros de oposición imposible de reconciliar, pero todos ellos necesarios de considerar en cualquier posicionamiento informado al respecto, aunque solo sea para razonar su rechazo.

III. PRIMORDIALISMO Y PERENNIALISMO

Pese a ser posiciones que en su versión clásica presentaban claros sesgos nacionalistas, los que creen que las naciones son entidades de existencia larga y origen premoderno (llegando incluso a asociarlo con la existencia de sociedades humanas) llevan tiempo desarrollando paradigmas alternativos con pretensión de aceptación científica, aunque con frecuencia han sido desdeñados y rechazados. En este epígrafe, trataremos los enfoques primordialista y (neo) perennialista, ambos «términos sombrilla» bajo los cuales se cobija una gran

variedad de posturas cohesionadas por su rechazo al modernismo. Considerar estas corrientes como el primer puntal de crítica junto al etnosimbolismo y el postmodernismo se ha convertido en el esquema más difundido (Smith, 1998: 145-169; 2004: 67-76; 2009: 8-13 y Özkirimli, 2010: 49-71), si bien hay algunos autores que lo simplifican (Harris, 2009) y otros que intentan proponer una articulación según criterios diferentes (Roger, 2001).

El primordialismo presenta planteamientos tan radicales para la sensibilidad actual que muchos historiadores y científicos sociales ni siquiera se molestan en analizar sus argumentos, cual herejía a erradicar a través del absoluto desprecio académico e institucional. Su premisa básica, tan difícil de aceptar para un historiador como de probar empíricamente, es que las naciones han existido desde las primeras sociedades porque son consustanciales a la condición humana y responden a una necesidad básica, atemporal en la práctica. Como el perennialismo, considera que hay que separar el nacionalismo y el propio concepto de nación de la existencia de comunidades nacionales. Para los primordialistas, las naciones como realidad general son recurrentes, transhistóricas e interculturales (no se dan solo en el mundo occidental).

El primordialismo sociobiológico tiene como principal representante la obra del sociólogo y antropólogo belga nacido en el Congo Pierre van den Berghe. Consiste en definir a la nación como una forma compleja y avanzada de algo mucho más básico que es el grupo étnico y la familia extensa. La clave está en considerar el motor de todo al instinto básico alojado en los genes de vivir en comunidades de parentesco y afinidad, primero parentesco biológico y después culturalmente elaborado. Así, la derivación de las naciones a partir de un sustrato biológico es la clave de su origen y la explicación de la cadena que va desde la familia hasta la nación. No se excluye ni la cultura ni el desarrollo del Estado, pero lo importante es esa predisposición genética.

El primordialismo cultural ha tenido algo más de predicamento. Está basado en la distinción que en 1963 hizo Clifford Geertz, basándose en una tipología de Edward Shils, entre las orientaciones de la acción «cívica» y «primordial». Este enfoque sostiene que existen ciertos contenidos culturales «ya dados» sobre los que el individuo no tiene ningún control, tales como su fenotipo, la etnia en la que nace o su lengua materna. Estos supuestos culturales de la existencia social son los mimbres en base a los que los individuos elaboran sus comunidades de significado en clave nacional, las cuales no pueden ser explicadas solo desde una perspectiva constructivista, pues la construcción en sí es posterior a la existencia de tales realidades culturales según la percepción de los propios individuos implicados (aunque efectivamente esos rasgos no sean primordiales, lo importante para esta corriente es que son percibidos como tales). Un caso muy claro es el de los nuevos Estados africanos y su dificultad

para romper los numerosos clivajes identitarios cuya fuerza y resistencia se asemeja más a las naciones que a las de los meros grupos étnicos.

Steven Grosby (2005) intentó aclarar este carácter primordial de los vínculos sociales sugiriendo que responden a la versión más cotidiana del instinto natural de conservación, según la cual la nación supondría la sublimación de dos formas de preservación y ensalzamiento de la vida como son el parentesco y la territorialidad, dos rasgos que se dan en otras especies que también se organizan en grupos amplios. Grosby ahonda en la consideración de comunidades nacionales premodernas varios milenios antes de nuestra era en base a factores aglutinadores como la ley, la jefatura imperial, la religión, la lengua o la guerra.

El caso de Israel es uno de los manejados por el autor anterior para argumentar la existencia de naciones en clave de continuidad y antigüedad. De igual forma lo hace Aviel Roshwald (2006), para quien incluso el nacionalismo existió en el mundo antiguo. Cierto es que admite diferencias entre lo moderno y lo premoderno, pero para él las comunidades nacionales existen desde que se asocia población, territorio y percepción de una identidad distintiva, lo cual estaría presente en la mayor parte de la historia de las civilizaciones con escritura.

Obviamente, estas posiciones están muy alejadas de las variantes dominantes del debate académico actual y no son aceptadas por la inmensa mayoría de los autores, no solo por sus problemas internos (los modernistas, especialmente los más instrumentalistas, las califican de esencialistas, ahistóricas y confusas en la interpretación de los datos empíricos) sino también por una imposibilidad creciente de sintonizar los lenguajes, lo cual hace difícilísimo el debate. Para Özkirimli (2010: 51), al primordialismo sociobiológico y cultural, descontando las variantes nacionalistas, se une el perennialismo, el cual él considera «una forma más suave de primordialismo», disintiendo de la clasificación «smithiana», que lo considera como corriente aparte.

El enfoque (neo)perennialista rechaza la creencia primordialista de que las naciones han existido siempre o que responden a una necesidad inherente a la condición humana, pero señala que algunas naciones tienen un origen muy anterior a la modernidad, que el concepto de nación que manejan los modernistas es demasiado restrictivo y que en todo caso el proceso debe entenderse en clave de *longue durée*⁴. En este enfoque, los orígenes etnoculturales de las naciones tienden a verse como un progreso más o menos lineal y acumulativo,

⁴ El prefijo «neo-» se emplea a veces para separarse del perennialismo decimonónico, aunque para el criterio de Özkirimli sería redundante, puesto que se establece ya una separación previa con el «primordialismo nacionalista».

una conexión real que puede establecerse entre los judíos y armenios de hoy y los de hace decenas de siglos. Por supuesto, la mayoría de los perennialistas modernos no defienden que la nación judía cuya rebelión fue reprimida por el emperador Tito en el 70-73 d. C. sea exactamente la misma y presente las mismas características que la del siglo xx, pero ambos momentos responderían a dos episodios de un mismo desarrollo. Igualmente, los daneses del siglo xix no son los mismos que los vikingos «daneses» del siglo ix, pero para un perennialista la filiación sería innegable⁵.

La distinción entre lo que Smith llama «perennialismo recurrente» y primordialismo es bastante débil, además de que no es tan fácil encajar según qué autores en ciertas etiquetas (como el propio Roshwald o los mencionados Greenfeld y Hroch). No obstante, desde nuestro punto de vista, la diferenciación entre, por un lado, una visión de la nación producto de la acción humana dotada de historicidad y no de necesidad, y, por otro lado, otra visión basada en las tendencias consustanciales de la sociabilidad humana respecto a la grupalidad y la vivencia colectiva, nos parece operativa. Por lo tanto, en este artículo mantenemos la distinción entre perennialismo y primordialismo, si bien creemos que las taxonomías smithianas pueden caer en el sesgo de ordenar las teorías más en función de la conveniencia de la propuesta personal de Smith que del mejor entendimiento de las problemáticas de cada una.

La mayoría de los defensores del perennialismo se encuentran entre historiadores medievalistas y modernistas (dedicados a la Edad Moderna o *Early Modern History* para la historiografía anglosajona) que están muy insatisfechos con lo que la ortodoxia afirma de los periodos en los que son especialistas. Esto no quiere decir que no haya estudiosos de la Edad Antigua, Media o Moderna que nieguen la prolongación hacia atrás del fenómeno nacional los siglos, incluso milenios, que afirman el primordialismo y perennialismo y que, junto a la inmensa mayoría de los contemporaneístas, asuman la narrativa de las transformaciones de la modernidad como cambio significativo (véanse Özkirimli, 2010: 64-66; Geary, 2002). Sin embargo, según el paradigma modernista se iba formando, encontramos historiadores que señalaban que algunos principios de agrupación premodernos no pueden explicarse exclusivamente por identidades locales, personales o dinásticas. Por ejemplo, en Europa el «carácter nacional» de Inglaterra y Francia ya en la Edad Media ha sido defendido por autores como Hastings, Gillingham, Wormald o Beaune.

⁵ No hay unanimidad a la hora de aceptar un nacionalismo premoderno entre los perennialistas. No así la existencia de algunas naciones en la Antigüedad y la idea de «largo recorrido», que también defiende Anthony Smith, quien no se incluye entre los perennialistas.

El autor perennialista más conocido es quizás el mencionado Adrian Hastings, bastante claro y explícito en la afirmación de realidades nacionales en la Edad Media. Este sacerdote realiza una dura crítica al modernismo y más concretamente a Hobsbawm en *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*. Hastings cree que el origen de Inglaterra como nación se halla en los siglos medievales y en la puesta por escrito de la lengua vernácula, proceso en el que la Biblia juega un papel fundamental. Para Hastings (2000: 11-51) existen naciones y nacionalismos medievales que no son muy diferentes a sus versiones modernas (algo que se le ha criticado mucho). De hecho, llega a afirmar que «solo se avanzará en la comprensión de las naciones y el nacionalismo cuando se abandone la idea de que existe un vínculo indisoluble entre estos y la modernización» (Hastings, 2000: 21). Para este autor aspectos como la etnicidad y la religión (más bien la imaginación religiosa) son el núcleo para la conformación de naciones, pese al fuerte rechazo que producen en la mayoría de los modernistas (en esta línea véase también O'Brien, 1988).

Vemos que el problema de las etiquetas no solo afecta al modernismo. Construir las naciones modernas sobre la continuidad de realidades étnicas previas es un tipo de perennialismo, peligrosamente parecido a lo que sostendrá la corriente que trataremos a continuación, el etnosimbolismo (nuevamente, el problema de las etiquetas). Así, desde que existen registros históricos, la comunidad étnica, asimilada a la nación premoderna, habría sido fundamental en la historia de la construcción de naciones, aunque con la modernidad se ponga al día y alcance los rasgos que le atribuyen los modernistas. Es el caso de Joshua Fishman y su defensa de la etnicidad-nacionalidad basada en el lenguaje en Europa del Este. Otros autores defienden un perennialismo basado en una consideración psicologicista de la etnicidad-nacionalidad, como Walker Connor (1994), quien acepta la modernidad de la nación solo en un sentido cronológico, pues esencialmente está unida con las etnias premodernas a través del hecho de que el vínculo social constitutivo está basado en elementos que van más allá de la racionalidad (el concepto de etnia será también clave en Smith).

Ni primordialismo ni perennialismo han conseguido plantear una crítica que haga tambalear los cimientos del modernismo ni le arrebatan un número significativo de adeptos en las historiografías «nacionales». Sin embargo, esto no significa que estos enfoques estén agotados como vía ni languidezcan en cuanto a publicaciones destacables. Al contrario, dos aportaciones recientes y a su manera originales demuestran que esta línea está bien viva y deseosa de terciar en los fundamentos del debate actual.

La primera de ellas proviene del historiador suizo Caspar Hirschi y sus estudios sobre los orígenes de la nación alemana. El autor sostiene que el surgimiento de la nación y el nacionalismo es el resultado de una contradicción de la cual nacerá una idea después expandida por el mundo. Esta contradic-

ción es la que se produce en Europa durante la Edad Media entre una cultura política imperial romana, concretizada en la estructura del Sacro Imperio Romano Germánico, y una realidad política fragmentada bajo esa cúpula aparente. El resultado es un frustrado intento de imposición universal en clave imperial, que, al fallar, acaba por desarrollar la idea de nación y el discurso nacionalista a través de dos motores: el honor nacional y la libertad nacional (Hirschi, 2012: 2). Basándose en estudios literarios y aprovechando sus conocimientos en humanismo renacentista alemán, Hirschi coloca al lenguaje en el centro de su teoría y defiende la existencia por parte de intelectuales de una conceptualización de la nación y el patriotismo ya definida mucho antes de la modernidad contemporánea. El autor afirma que el modernismo fundamenta su argumento de construcción elitaria y desde arriba de la nación en base a la ignorancia y al poco interés por lo que pensaban y sentían las masas, a las cuales se les ha adjudicado un papel pasivo e indiferente hasta su movilización con las revoluciones liberales.

A través del lenguaje se imagina y se construye la nación, y para Hirschi esto tuvo lugar en la Edad Media y el Renacimiento fundamentalmente en tres ámbitos: 1) en la transformación, dentro de la cultura cristiana, de la idea romana del ciudadano (una religión política descrita como patriotismo cívico) en una idea de implicación en la comunidad política sin participación real (que podría sustentar la existencia de un sentimiento nacional socializado antes de la modernización); 2) en la construcción de estereotipos nacionales a través de la literatura, especialmente la que más entraba en contacto con el «pueblo» como la poesía recitada o el teatro; 3) en la fijación práctica y masiva de lenguas nacionales, no tanto por la existencia de una homogeneidad interna (las diferencias entre los dialectos del alemán son enormes) como por contraste con otros grupos con los que unos hablantes determinados no se entendían y que los categorizaban juntos (los alemanes frente a los italianos). La definición de la nación es así externa, por contrastes básicos, interclasista, si se quiere, y como subproducto de la descomposición del mundo imperial romano y las transformaciones y contradicciones de la cristiandad medieval. Desde luego, el enfoque de Hirschi introduce algunas cosas poco comunes, como el uso recurrente de fuentes originales, y plantea desafíos al modernismo por vías que no está acostumbrado a contestar, pero también reviste algunas deficiencias; tales como explicar ese difusionismo de tintes eurocéntricos que defiende, el problema de la representatividad de las fuentes para «lo popular» o la aceptación de los motores de definición nacional que establece (competencia por el honor y la libertad nacionales).

La segunda de las aportaciones es, por su rango de cobertura más amplio, más susceptible de polémica y acusaciones de «radicalismo esencialista». Esta obra podría calificarse de eminentemente primordialista, pese a algunos de sus

pasajes (de hecho, quizá sea este un ejemplo de lo señalado por Özkirimli sobre la inexistencia de una diferencia esencial entre primordialismo y perennialismo). Procede del politólogo israelí y experto en temas militares y de seguridad Azar Gat (2013), y se trata de un estudio sobre los orígenes y evolución de las naciones desde los primeros momentos de la historia humana hasta la modernidad.

Básicamente, la visión que tiene Gat (2013: 3) del nacionalismo es que es «una forma particular de un fenómeno más amplio, el de la etnicidad política; y la etnicidad siempre ha sido altamente política, desde la emergencia del Estado e incluso antes». Así, la unión entre las naciones modernas y las antiguas (asimiladas a grupos étnicos desarrollados asociados a una estructura política o a varias) converge en un concepto particular de etnicidad, formado a partir de la convergencia del parentesco y de la cultura. Gat reconoce el carácter histórico de las naciones y el enorme impulso que experimentan con la modernidad, pero para él las naciones existen desde que ciertas comunidades de parentesco en sentido amplio (*kinship*) alcanzaron estatus etnopolítico (relación estrecha entre una etnia y una estructura política), y esto se produjo en algunos sitios muchos milenios antes de la pretendida «modernidad occidental» (Gat habla para Europa de la Edad Media). En esta asociación es esencial la vinculación de las masas, que en lugar de testigos son más bien partícipes en la construcción de este vínculo político, sensibilizadas como estaban a través de la lengua, las ideas y cultos religiosos, así como la literatura oral.

Además, para Gat la diversidad cultural no debe ocultar que gran parte de los Estados premodernos estaban controlados por una etnia principal (*ethnic core*) y que incluso dentro de los imperios «multiétnicos» solía haber claras jerarquías que trascienden la mera diferencia cultural y pasan al campo de la etnopolítica. Gat introduce el concepto de pueblo como punto intermedio entre el grupo etnopolítico y la nación, señalando la autoconciencia como rasgo distintivo. A este pueblo solo le falta la soberanía política para convertirse en nación moderna, especialmente si se constituye en Estado nacional. Muchas veces esto se hace tras procesos de carácter colectivo más largos, por lo que comprimir esa historia y enlazarla con una etiqueta de «prenacional» parece una simplificación inaceptable (Gat, 2013: 1-26, 128-131 y 241-243). El libro de Gat es ambicioso y sugerente, ilumina algunas relaciones que muchos críticos del modernismo intuían desde hacía tiempo, pero también plantea dudas, como la entidad epistémica de la comunidad etnopolítica o la transición entre ella, el pueblo y la nación. Si bien su delimitación conceptual puede parecer convincente desde su paradigma teórico, luego tiende a usar el calificativo de «nacional» para realidades que parecen ser más bien «etnopolíticas» o «populares» según su propia conceptualización, por lo que a veces en la práctica no parece estar muy clara la diferencia entre nación y grupo etnopolítico sin caer en contradicciones.

IV. ETNOSIMBOLISMO

El etnosimbolismo se presenta como una suerte de camino intermedio entre el modernismo y los enfoques anteriores. De hecho, de todos los cuestionamientos a la ortodoxia modernista es el que parece presentar más solvencia y atractivo de cara a plantear una verdadera alternativa al modernismo tanto en las ciencias sociales como en la historiografía. Además, gracias a su carácter de compromiso, de todos sus críticos es el que está en mejor posición para dialogar con el modernismo e introducirse en el debate actual. Su mayor exponente es Anthony Smith, antiguo discípulo de Gellner en la London School of Economics, y autor de las principales obras de reflexión teórica en este campo. Su aportación puede exponerse en dos grandes partes: una presentación de sus fundamentos y principales postulados, por un lado, y un desarrollo más extenso de qué visión tiene sobre los orígenes de las naciones y el nacionalismo, por otro.

Según Smith (2009: 13-14), el etnosimbolismo parte de algunos puntos en común con la mayoría de los modernistas, a los cuales añade sus críticas y propuestas alternativas. Estos rasgos en común son: a) las naciones son comunidades sociológicas reales, no meros inventos o cogniciones equívocas; b) las naciones son comunidades de acción dotadas de sentido y dinamismo; c) las naciones son comunidades históricas que deben entenderse, por tanto, desde sus contextos históricos y geoculturales específicos. Sin embargo, los desacuerdos comienzan pronto y llegan hasta los distintos pilares del enfoque etnosimbólico. Estos puntos centrales son:

1. La creencia de que la mejor forma de llegar a la profundidad y complejidad del fenómeno (lo que Smith llama *the inner world*) es otorgando mayor importancia a los recursos simbólicos, todos aquellos elementos culturales que representan y definen subjetiva e idealmente la identidad nacional y la propia comunidad nacional en sí, sin negar, por supuesto, la importancia de los factores materiales.
2. La negación de que las naciones son fenómenos exclusivamente modernos. Más bien, se sostiene que muchas naciones hunden sus raíces en épocas de la historia muy anteriores a la modernidad, por lo que es necesario adoptar un enfoque cronológico de larga duración. Por lo tanto, en este aspecto los etnosimbolistas se aproximarían a los perennialistas, aunque la existencia de naciones antiguas y medievales es controversial, por lo que para varios casos se prefiere hablar de la existencia de «antecedentes», no de la nación en sí, con el objeto de evitar el llamado «nacionalismo restrospectivo».

3. La concesión de un papel central al concepto de etnia y etnicidad (Smith utiliza la transliteración de los conceptos griegos *ethnos* en singular y *ethne* en plural)⁶. El autor establece una relación entre naciones y grupos étnicos, sustanciada, a nivel teórico, en que su funcionamiento proporciona las claves para entender aspectos fundamentales de la nación y el nacionalismo, como su capacidad para anclarse en las emociones de las personas y, a nivel histórico, por los numerosos casos en los que las naciones se han construido a partir de la etnicidad.
4. Rechazo de la visión modernista de construcción nacional elitista y «desde arriba» (*top-down*) y defensa de un enfoque más colectivo, que preste atención a las dinámicas «desde abajo», a las experiencias cotidianas y a las instituciones más próximas a la mayoría de las personas, aunque tampoco desarrolla esto mucho más. Smith utiliza el tropo de que puede que sean las élites la principal fuente de los discursos y acciones nacionalizadoras, pero sus esfuerzos serían incapaces de atraer a nadie si su formulación y contenidos no sintonizaran con unas condiciones determinadas; si no tocaran «el acorde adecuado» para establecer esas relaciones, aprovechando esa predisposición o sensibilidad cuyo origen no se puede encontrar en las élites.
5. Desafío a la idea modernista de que la nación emerge con los procesos de modernización. Para los etnosimbolistas, esa discontinuidad no existe. Más bien, cada proceso de construcción nacional es independiente y depende mucho más de los conflictos internos y externos que cada caso presenta, relacionados con la modernización o no, así como de las reinterpretaciones y reelaboraciones culturales que se pueda hacer de ellos. Con todo, el etnosimbolismo no niega la importancia de la modernización en los procesos de construcción nacional, pero la cuestiona como salida omnicompreensiva y la disocia de los orígenes de todas las naciones.

Estos son los cinco rasgos fundamentales del etnosimbolismo según Smith (2009: 13-21) que se hallan en la base de la mayoría de las aproximaciones prácticas. Dicho esto, profundizaremos más en cómo trata el etnosimbolismo

⁶ En ciertas épocas y todavía en algunos autores, los conceptos de etnia y etnicidad se asociaban al de «raza», en un sentido racista o meramente fenotípico (y en las épocas más «nacionalistas», directamente con la nación; *v. gr.* «La raza francesa»). En este trabajo tomaremos para etnia la definición académica influida por el etnosimbolismo, mucho más amplia y referente a las diferencias culturales en general y en la que el fenotipo es solo un factor.

la cuestión de los orígenes de las naciones y del nacionalismo. Pero antes, consideramos necesario recoger las definiciones que Smith atribuye a sus conceptos clave, que son el resultado de una confluencia entre el desarrollo teórico de los elementos anteriores y el intento de llevar a la práctica la teoría. Traducidos de su versión más reciente son:

1. *Ethnos*. Una comunidad humana con un nombre propio y autoconsciente, cuyos miembros poseen un mito de ascendencia común, memorias compartidas, uno o más elementos de cultura común, incluyendo la asociación con un territorio, y un cierto grado de solidaridad, al menos entre los estratos superiores (Smith, 2009: 27).
2. Nación. Una comunidad humana con nombre propio y autoconsciente, cuyos miembros cultivan memorias, símbolos, mitos, tradiciones y valores compartidos, habitan y están ligados a territorios históricos o «patrias», crean y difunden una cultura pública distintiva y observan unas costumbres comunes y unas leyes estandarizadas (Smith, 2009: 29).
3. Identidad nacional. La continua reproducción y reinterpretación del patrón de valores, símbolos, memorias, mitos y tradiciones que componen el patrimonio distintivo de las naciones, y la identificación de los individuos con ese patrimonio o herencia, así como con sus elementos culturales (Smith, 2009: 109).
4. Nacionalismo. Movimiento ideológico, político y/o social que, en nombre de una población, algunos de cuyos miembros creen que constituyen una nación, real o potencial, busca alcanzar y/o mantener para esa nación un estatus definido por los principios de autonomía, unidad, identidad, autenticidad, patriotismo, dignidad, continuidad y destino propio. El nacionalismo, dotado de un lenguaje específico, conlleva una cosmovisión o «núcleo doctrinal» basado en seis premisas: la humanidad está dividida en naciones, cada una con su propio carácter, historia y misión; la nación es la única fuente de poder político en última instancia; la lealtad a la nación está por encima de otras lealtades; para ser libres, los seres humanos deben pertenecer a una nación; las naciones requieren el máximo de autonomía y autoexpresión; y la paz y la justicia globales solo pueden construirse sobre la base de una pluralidad de naciones libres (Smith, 2009: 61-63).

Para Smith (2009: 44), explicar los orígenes de las naciones requiere remontarse a los procesos de etnogénesis, pues para este autor la mayoría de las naciones han sido creadas en base a *ethne* preexistentes, hasta el punto de abrir la posibilidad a la existencia de naciones premodernas en algunos casos (lo que sí está claro es que la presunción de modernidad en el término nación

se rompe y «moderno» se convierte en adjetivo posible pero no necesario). Estos procesos parten de la conformación de un núcleo étnico a través de la conjunción y definición variable y contingente de los distintos elementos que aparecen en la definición anteriormente expuesta, poniendo especial énfasis en el cultivo simbólico y la aparición de grupos sociales dedicados a ello (nótese que en ningún momento aparece el concepto de invención sino más bien el de reestructuración o de reelaboración, tampoco exento de problemas).

Para Smith, la madurez de la etnogénesis es muy variable y relativamente inestable, como lo demuestran los numerosos casos de desaparición, fusión o asimilación de los grupos étnicos, por ejemplo cuando algunas tribus germánicas de la Antigüedad y Alta Edad Media se mezclaban con otras formando una nueva tribu o absorbiendo la una a la otra (véase McNeill, 1986)⁷. Además, no solo existen diferencias cuantitativas en el proceso de maduración étnica desde formas de agrupamiento más simples sino que también las hay cualitativas, como la que distingue Smith entre etnias laterales o «aristocráticas» (donde priman los vínculos horizontales, con poca profundidad social y tendencia a la formación de castas elitarias) y etnias verticales o «demóticas», mucho más cohesionadas, cerradas e identificadas con un territorio (Smith, 2009: 53-54).

A partir de aquí, que uno o más *ethne* acaben derivando en una nación depende de la puesta en marcha (en ningún momento predeterminada) de otros procesos políticos y sociales, dirigidos a la maduración de los elementos distintivos incluidos en la definición de nación antes formulada. Sin embargo, no solo es importante el qué sino también el cómo y Smith distingue vías diferentes de formación nacional, que luego serán determinantes para el rumbo, estructura, puntos fuertes y débiles de la nación correspondiente. El primero es el de «incorporación burocrática»: miembros de etnias laterales establecen Estados con una etnia dominante que va incorporando a otras etnias (horizontal y verticalmente), conformando la nación en base a ese marco estatal. El segundo es el de «movilización vernacular», donde ciertas élites intelectuales descontentas ponen en marcha una mayor cantidad de recursos culturales con

⁷ La diversidad étnica es para la mayoría de los autores una tónica en el mundo anterior a la imposición del principio de homogeneidad, diversidad (que no armonía ni igualdad) con la que los imperios y las monarquías tenían que lidiar. Si todas las etnias de un momento determinado se hubieran convertido en naciones hoy habría miles de Estados, por lo que la existencia de una etnia (que ya de por sí es bastante subjetiva) en ningún momento determina que necesariamente tuviera que acabar convertida en nación y, desde luego, hay muchas naciones (de hecho, la mayoría) que podrían clasificarse como compuestas por varias *ethne*.

el objetivo de fortalecer o mejorar la situación de su etnia demótica, resultando la creación de la nación.

Así, Smith no niega ni el papel de las élites ni el de las instituciones ni el de los intelectuales, pero no acepta la idea de estos como los «inventores de naciones» en exclusiva, pues para tener éxito es necesario que haya elementos previos. Esos elementos vienen aportados por los orígenes étnicos de la nación y constituyen la predisposición que hace a la población sensible (pero no predeterminada) a su reelaboración simbólica en clave nacional (de ahí el término, etnosimbolismo). A partir de ellos, los intelectuales y las élites (estatales o no) elaboran lo que Smith llama «recursos simbólicos de la nación» con los que el vínculo nacional se acaba de definir en un proceso más bien largo y desde luego no libre de problemas, resistencias y reacciones.

Aparte de la sublimación de la lengua y otras realidades culturales de procedencias étnicas, dichos recursos nacionales son la elaboración, nunca *ex nihilo* y siempre a partir de algunos o muchos elementos preexistentes, de: 1) mitos ancestrales, de creación o de fundación étnico-genealógica; 2) mitos de elección, la definición de un pueblo a través del favor o designación de una instancia superior, bien en forma de pacto o de asignación de una misión histórica; 3) la santificación del territorio, la conformación de patrias y suelos sagrados, y la maduración plena del «etno-paisaje», la tendencia de un *ethnos* a asociarse a un territorio; 4) la elaboración y socialización de conciencias de «edades doradas» y épocas prístinas de esplendor, epítome de los logros de la propia nación y referencia en tiempos de decadencia; y 5) el ideal de un destino nacional a través del sacrificio y el heroísmo catártico de la propia nación.

Aquí entra en juego el nacionalismo, que sí tiende a verse como más propio de la modernidad y cuyo sentido es aquilatar el proceso, redirigirlo o abortarlo para crear otro. Así, Smith (véase 2009: 61-104) define al nacionalismo como una combinación de «arqueología política» en tanto que ofrece la forma más madura y ordenada de esos recursos simbólicos nacionales, y a la vez «religión política» porque esa es la mejor manera de conceptualizar la naturaleza del vínculo identitario, de la fuerza de movilización y de la perduración de la reproducción social de la propia nación en sí, basada en los anclajes étnicos, locales y subjetivos.

Armado con estos instrumentos, Smith se atreve a proponer una historia alternativa de la construcción de las naciones, de acuerdo a los diferentes criterios y procesos expuestos y que desde luego siempre convive con los numerosos casos de estructuras multiétnicas y plurinacionales existentes hasta el siglo xx. En origen, la humanidad estaba formada por grupos étnicos de diversa categoría. En el mundo antiguo, muchas de esas comunidades étnicas hallaron una articulación política en forma de Estado étnico. En algunos casos muy concretos, la fuerte relación entre el Estado y la etnia dominante y el

desarrollo de los rasgos recogidos en su definición de nación le llevan a Smith a considerar la existencia de naciones antiguas (caso del Antiguo Egipto). Esta categoría sería compartida por algunas comunidades carentes de Estado o con Estado débil, como los armenios o los judíos, que muestran procesos de formación nacional muy tempranos, basados fundamentalmente en la religión. En la Edad Media, el desarrollo de algunas etnias laterales llevó a la formación de naciones dinásticas (Inglaterra, Francia, Dinamarca...) asociadas a un fortalecimiento estatal, y de naciones patricias, menos centralizadas y con mayores elementos de etnicidad demótica, pero igualmente embrionarias en cuanto a implicación popular (como los suizos o los neerlandeses). Smith reconoce que calificar a un Estado étnico o dinástico de nacional es un asunto delicado y los presenta como verdaderas excepciones (quizás excepto Japón y Persia, el resto tenía dentro demasiada diversidad étnica para percibir rasgos nacionales). La modernidad correspondería con la tercera fase de la historia de Smith, a partir de lo que él llama «naciones nacionalistas revolucionarias», que acabarán concretándose en un «nacionalismo de clase media» y un «nacionalismo de masas», más extendido en el siglo xx (Smith, 2004: 135-141).

La enorme importancia de Anthony Smith y su influencia en los *Nations and Nationalism Studies* atrae la atención de cualquier reseña sobre el etnosimbolismo hacia su obra, pero él no es el único etnosimbolista, toda vez que se señala a John Armstrong (1982) como «el gran precursor» y que, según indica Özkirimli (2010: 165), autores como Kaufmann, Uzelac o Zimmer se alinean con las líneas maestras tan a menudo expuestas por Smith. Ya en 1987, John Hutchinson publicaba una obra sobre el nacionalismo irlandés en la que señalaba la necesidad de considerar algunos elementos premodernos para su comprensión, si bien el libro está centrado sobre todo en el largo siglo xix. Para Özkirimli (2010: 165), Hutchinson (2005) «es probablemente el único teórico que ha intentado reformular la posición etnosimbolista a la luz de los desarrollos recientes». Ciertamente, la idea de «naciones como zonas de conflicto» es atractiva. En ella la nación es un ente dinámico con numerosos clivajes internos, un campo de batalla continuamente tensionado por «guerras culturales» producidas por la continua adaptación de la nación, desde sus bases étnicas hasta los desafíos de la globalización. Como veremos, esta posición es muy compatible con las nuevas corrientes del epígrafe siguiente, lo cual demuestra el carácter difuso de ciertas fronteras ente corrientes y la tendencia al eclecticismo observable también en otros autores.

El etnosimbolismo presenta muchas ventajas como reacción al modernismo, pues permite integrar gran parte de su producción y a la vez satisface a aquellos que defienden la necesidad de atender también a épocas premodernas en el estudio de las naciones y el nacionalismo. Sin embargo, no está exento de fuertes críticas (Özkirimli, 2003; un repaso general y su respuesta

en Smith, 2009: 105-131). Entre ellas destacan su excesivo celo por los factores culturales, acusaciones de idealismo, de oculta simpatía por los propios fenómenos nacionales y de esencialización y cristalización de las naciones, de indefinición entre etnia y nación y de incapacidad para explicar las dinámicas del mundo contemporáneo, proyectando la nación peligrosamente hacia el pasado a través del concepto de «etnia» y no reconociendo suficientemente las diferencias cualitativas y cuantitativas de los últimos siglos respecto a los mundos premodernos.

V. NUEVAS PERSPECTIVAS, NUEVOS ENFOQUES

Con independencia de la evolución actual del modernismo, el primordialismo, el perennialismo y el etnosimbolismo, desde finales de los años ochenta del siglo xx, en cierta coincidencia con la llamada «crisis de la historiografía», se ha producido una serie de aportaciones que permiten a muchos autores pensar que actualmente estamos en una etapa diferente de aquella en la que se conformó la hegemonía del modernismo clásico (Özirimli, 2010: 169). De ahí que se hable de «nuevos enfoques», alimentados por el contexto socio-intelectual de la postmodernidad y la renovación de las ciencias sociales más allá de paradigmas estructuralistas⁸. No convendría reducir la naturaleza de estos nuevos enfoques únicamente a lo postmoderno, ni tampoco negar la influencia de algunas corrientes y autores más «tradicionales», como Hobsbawm o Anthony Smith.

Podríamos resolver una rápida caracterización de los mismos señalando que sus autores niegan la existencia real de las naciones, reduciéndolas a un engaño lingüístico, unas sombras de artificio producidas a última hora en la historia por diferentes discursos que ocultan la defensa de intereses concretos, y que se ven a sí mismos en un mundo postnacional en el que el nacionalismo es una anacronía, una obsesión vulgar ajena a la sofisticada intelectualidad que debería dirigirse hacia cosas realmente importantes. De esta forma, podríamos crear una nueva etiqueta («postmodernismo» esta vez), que vendría a expresar una versión extrema, hipercrítica, cuasinihilista, del modernismo.

Una descripción de estas características sería una caricatura tan solo remotamente válida en las versiones más simples y radicales. En realidad, nos encontramos ante una enorme diversidad que ha llevado a los debates sobre nación y nacionalismo a una complejidad multidimensional en la que es fácil

⁸ Obviamente, esto no significa que las corrientes anteriores hayan dejado de producir obras «nuevas» o puedan aportar «nuevas» ideas al debate.

perderse. Es verdad que existen elementos comunes a la mayoría de aportaciones discordantes tanto con el modernismo clásico, al que ven demasiado limitado por el constructivismo elitario, como con el primordialismo-perennialismo, para muchos una racionalización de la realidad nacional que tiene el efecto de apuntalarla más que de conocerla mejor, y con el etnosimbolismo, algo menos sospechoso de sumergirse en las naciones de las que habla pero igualmente tendente a «etnificar» el pasado y ver identidades étnico-nacionales por todas partes.

Entre estos rasgos, que por generales son seguramente debatibles, podemos señalar la problematización explícita de los propios marcos y objetos de análisis, la incorporación desde perspectivas culturales de los condicionamientos del observador (a veces más influido por lo nacional de lo que admite), el carácter fluido de los fenómenos sociales y de sus representaciones (entre ellas la nacional), y la necesidad, ya proclamada por otros autores, de prestar más atención al punto de vista «desde abajo» en la construcción de la nación (*bottom-up approach, nationhood from below*). Abundan las ideas de dinamismo, multiplicidad, de buscar lo alternativo. Para la mayoría de los nuevos autores, la historiografía y las ciencias sociales se han estancado en un debate estéril sobre la antigüedad de las naciones y el estudio acrítico de los discursos nacionales, descuidando otros temas y espacios de acción de los fenómenos nacionales. Ahora no hay tanta preocupación por encontrar «grandes teorías» y «metanarrativas» que lo expliquen todo, por hallar «los orígenes» de tal o cual nación, o por discutir cuándo podemos dar un proceso de construcción nacional «por acabado». Dado que el *nation-building* es más bien una continua (re)creación y actualización tensionada que no puede separarse de los individuos que le dan sentido, datar el comienzo o certificar «el éxito» no parece tan importante como estudiar el proceso en sí y sus implicaciones en las sociedades en las que tiene lugar.

Para este tema, la síntesis de referencia es Özkirimli (2005; 2010: 169 y ss.). Ejemplos de la dificultad de estos nuevos enfoques para colocarse en una posición central no solo se encuentran en que la mayoría de la historiografía no acaba de abandonar el modernismo clásico, sino también en la todavía tímida incorporación de sus aportaciones a obras más generales sobre el tema, como la de Harris (2009) o la de Coackley (2012).

Dicho esto, existen varias formas de ordenar expositivamente estas nuevas corrientes. Nosotros optaremos por distinguir tres grupos, que como ya se puede intuir no son compartimentos estancos. Primero, aquellas propuestas resultado de la intersección de los estudios sobre nación y nacionalismo con otras grandes áreas de reflexión crítica ya definidas, como pueden ser el pensamiento postcolonial o el feminismo. Segundo, las que intentan una alternativa más o menos sistémica en base a la incorporación más explícita de

los presupuestos de la postmodernidad, del giro lingüístico y de las teorías del discurso (por ejemplo, de la obra de Foucault). Tercero, las que proponen desde una posición menos radicalmente deconstructivista alternativas de alcance medio pero de pretendida gran aplicabilidad analítica, como pueden ser el «nacionalismo banal» de Billig o la «amistad social» de Yack.

El pensamiento postcolonial y la inspiración de los estudios subalternos, como una parte especialmente dinámica de la llamada «teoría crítica», plantean diferentes versiones e intereses respecto a la cuestión del nacionalismo. La aspiración general es desarrollar una forma de comprenderlo libre de los marcos cognitivos occidentales, de corte difusionista y civilizacionista. Para Partha Chatterjee (1986) es necesaria una narrativa específica para la construcción nacional en el mundo postcolonial (él usa el ejemplo indio), dividida entre un «momento de partida» en el que se toma conciencia de la diferencia entre Occidente y el resto, un «momento de maniobra», en el que se intenta modelar una salida nacional autónoma (coincidente con la descolonización) y un «momento de llegada», en el que la nación descolonizada busca afirmarse como tal desde sus propias formas de racionalidad, formas que pueden o no mantener pervivencias del mundo colonial a través precisamente de las élites nacionalistas. Posteriormente, este autor indio profundizaría su defensa de la existencia de formas autóctonas de nacionalismo en Asia y África que no son una mera difusión del pensamiento occidental (Chatterjee, 1993). Otro gran pensador postcolonial es Homi Bhabha (1990), quien también ha hecho aportaciones a la crítica al concepto tradicional de nación, señalando, como los miembros del segundo grupo, que en realidad es una «narración ambivalente», que representa realidades pero a la vez contribuye a crearlas.

Por otra parte, algunas pensadoras feministas también han acabado reflexionando sobre la cuestión nacional, denunciando las perspectivas exclusivamente masculinas sobre el tema (Özkirimli, 2010: 175-182). Para Floya Anthias y Nira Yuval-Davis (1989) la clave está en identificar las formas de participación de las mujeres en los procesos de construcción nacional, lo cual permitirá superar las problematizaciones de la ciudadanía y del Estado que no tienen en cuenta la variable nacional. De esta forma, las mujeres se implican en la creación de naciones a través de su papel como reproductoras biológicas de la colectividad, como reproductoras de los límites grupales o «guardianas» de los mismos, como portadoras y transmisoras de la esencia de los grupos étnico-nacionales, como símbolos de la colectividad nacional en su conjunto y como participantes activos en las diferentes dimensiones de los procesos de construcción nacional. Yuval-Davis (1997) llama la atención sobre el importante papel que juegan las relaciones de género en las diferentes dimensiones de los proyectos nacionales y la necesidad de combatir la «ceguera de género» que ha imperado en la mayoría de los estudios sobre nación y nacionalismo.

Existe otro grupo de aportaciones más directamente influidas por el post-modernismo, la filosofía del lenguaje y los estudios sobre el discurso, las cuales señalan la enorme capacidad de las palabras para otorgar carta de naturaleza a lo que representan. Como indica Rogers Brubaker (2004), existe en las obras tradicionales una enorme tendencia al lenguaje del «grupismo», esto es, a hablar de los sujetos colectivos como si fueran tales solo por mencionarlos, como si su existencia fuera el punto de partida, dando por hecho su entidad ontológica y, como resultado de ello, reificando el significado de una categoría de origen intelectual y no empírico. La realidad colectiva es mucho más compleja y variable que las categorías grupales, cerradas y estáticas, que utilizamos para analizarla (sean «los ingleses», «los tutsis» o «los árabes»). Es por eso que él propone huir del sesgo grupalizador que nuestro lenguaje analítico ha asumido del lenguaje cotidiano, de tal forma que se trate la identidad, étnica, racial o nacional, como un acontecimiento, como «algo que pasa», no «algo que es». En última instancia, se trata de tomar conciencia de que los filtros cognitivos que dan forma a la realidad percibida pueden sesgar nuestros resultados, y de hecho lo hacen con frecuencia en este tema. Las enormes dificultades de salvar este sesgo cognitivo y mantener una tensión conceptual libre del *groupism* que denuncia Brubaker se puede comprobar en su propio intento de aplicación a un caso práctico (Brubaker *et al.*, 2006).

Por su parte, Craig Calhoun (1997 y 2007) ha profundizado en la dimensión lingüística del problema y ha propuesto una forma de evitar la temida reificación, definiendo al nacionalismo como «una formación discursiva». Así, lo que decimos y oímos sobre la nación da forma a nuestra conciencia e identidad nacional. Para Calhoun, lo que convierte la solidaridad colectiva genérica en una nación es precisamente el contenido de los discursos nacionales, que se engranan a través de una «sensación de familiaridad» wittgensteiniana desde el punto de vista de los individuos que les dan vida. Fuera de estos discursos nacionales, emitidos y recibidos por los individuos en un continuo proceso, no existiría la nación, pues es la práctica política del discurso nacional lo que cristaliza la conformación de vínculos intersubjetivos de acuerdo a un sentido nacional definido y desplegado por esos mismos discursos.

El propio Umut Özkirimli (2010: 205-217) elabora su propuesta en base a esta vía de «nacionalismo como discurso», un discurso estructurante de la realidad que explica, «que tiende a establecer su hegemonía y a naturalizarse a sí mismo» y que se distingue de cualquier otro discurso en los contenidos de sus reclamaciones. Para el politólogo turco, estos contenidos son: identitarios (establecimiento de un «nosotros» político), temporales (conexión con el pasado) y espaciales (reclamación de un territorio como «propio»). La naturaleza de este discurso es contingente, continua, plural y heterogénea, dando lugar a combates entre los diferentes discursos nacionales que buscan el estableci-

miento de su cosmovisión como «la realidad». De esa forma, el conflicto nacional se plantea en una intersección entre el poder, la sociedad y los diversos discursos nacionales. Estas vicisitudes, sus modalidades e interacciones deben ser nuestro objeto de estudio preferente como procesos históricos verdaderamente significativos.

Como se ve, las concepciones dinámicas de estos nuevos enfoques inciden particularmente en los estudios de los procesos intermedios, de la reproducción del fenómeno nacional, que habían quedado oscurecidos por el debate sobre los orígenes de la nación. Probablemente, la teoría de Michael Billig (1995) y su «nacionalismo banal» haya sido la propuesta más influyente y extendida en los últimos años al respecto. Además, podría ser el ejemplo perfecto de lo que llamamos ideas de alcance medio, mucho más operativas que las grandes teorías del pasado, pero lo suficientemente abstractas como para superar la mera descripción anecdótica de uno u otro caso.

Para este psicólogo social, el nacionalismo no es solo una historia de exacerbación, exceso y egoísmo agresivo. No es solo el nacionalsocialismo alemán o la desintegración de Yugoslavia. En realidad, la dimensión del nacionalismo más común y extendida es la impregnación que la nación ha conseguido tener en las vidas cotidianas de las personas en su forma de vivir y de pensar. Es también el juramento a la bandera en las escuelas estadounidenses o las agrupaciones «nacionales» en las competiciones deportivas. Volviéndose intrínseco a la vida diaria y naturalizado en los marcos cognitivos y las prácticas sociales, el referente nacional se ve como «lo normal», lo no problemático. De ahí esa idea de «banalidad», de imbricación casi subconsciente de la nación, que va desde el sistema político a aspectos tan aparentemente ajenos al nacionalismo como el mapa del tiempo o los usos conversacionales. De esta forma, la rutinización de la nación produce una actualización continua que recuerda a los individuos cada día «de dónde son», modelando continuamente en hormas nacionales su identidad social como un «nosotros» que no se cuestiona. En esta misma línea de nación y cotidianeidad, es necesario mencionar otra obra destacada como es la de Edensor (2002).

Creemos que el nacionalismo banal es la actualización del debate tradicional que más recepción ha tenido en los historiadores modernistas, los cuales aún hoy conforman la mayor parte de la profesión dedicada al estudio de las naciones y del nacionalismo. Las críticas son numerosas, como la pomposidad conceptual, que crea un nuevo término para cosas que son simplemente identidad nacional, la tendencia a sobrestimar su influencia y ver la nación como algo ubicuo. Pese a ello, el tratamiento explícito de la búsqueda de las experiencias cotidianas y las naturalizaciones, de los referentes nacionales que «se dan por hechos» le ha proporcionado un considerable impacto, pese a que no logra resolver gran parte de los problemas que plantea. Si a esto sumamos el auge del giro cultural y la recuperación de los enfoques «desde abajo» y «populares», se

aprecia una vía de renovación que ha conseguido sobrevivir a la desintegración postmoderna y que ya está dando lugar a publicaciones dirigidas a la difícilísima exploración de campos hasta ahora incultos por la gran importancia que se le había dado a la arena estatal, sobre la que disponemos de muchas más fuentes. Un ejemplo de esto puede encontrarse en Ginderachter y Beyen (2012).

El problema de la reproducción no ha sido el único objeto de reflexión con la intención de superar el señalado «estancamiento» del debate tradicional. El filósofo político Bernard Yack ha realizado una revisión a la propia naturaleza de la idea de nación y su desarrollo. En este caso la dinamización viene de una ampliación conceptual, más que temática o metodológica. Para Yack (2012: 70), la nación es «una comunidad categórica en la que el compartir una herencia cultural, singular y contingente, inspira a los individuos a imaginarse a ellos mismos conectados entre sí —y con ciertos territorios— a través del tiempo por lazos de preocupación y lealtad mutuos». La comunidad se halla trabada así por lo que el autor llama «amistad social», que no es la solidaridad ni la identidad colectiva, sino las «relaciones de preocupación y lealtad recíprocas» que proceden de lo sentido como «herencia cultural» (Yack, 2012: x). El *nation-building* es para Yack un proceso continuo y sin fin por el que esa herencia se define.

De esta forma, Yack desplaza el concepto de nación de la política a la moral y su práctica social, incidiendo en la idea de *sharing* («el compartir», sobre todo en su modalidad percibida), y coincidiendo con muchos etnosimbolistas en distinguir un nacionalismo moderno de la existencia de naciones premodernas. Lo característico de la modernidad es que imbuye al sentido de comunidad de la nación la idea de soberanía popular, lo cual aumenta exponencialmente su capacidad de atracción pero también la potencialidad conflictiva de ensamblar de esa forma territorio, comunidad y soberanía. La aplicabilidad historiográfica de esta idea de la «amistad social» parece, al menos de momento, mucho menor que la del nacionalismo banal (cierto es que tiene menos rodaje). Con todo, la aportación de Yack (2012: 79-83) no deja de añadir interesantes matices al manejo conceptual de la nación y sus contenidos, como el hecho de definir la creación de naciones como el filtrado de los artefactos culturales legados para la conformación de una herencia cultural intergeneracional que sea fuente de esa amistad social, lo cual no es ni invención sin condicionantes previos ni simplemente una exhumación selectiva de algo ya terminado.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Como ya hemos indicado, el crecimiento de las teorías y visiones generales sobre nación y nacionalismo ha llegado a un grado de saturación que casi

iguala a las publicaciones sobre casos concretos, la mayoría de ellas realizadas desde el punto de vista modernista. Todas las etiquetas usadas en este artículo son categorías útiles de manejo intelectual, no corsés inamovibles. Muchos autores, incluso los aquí citados, elaboran su pensamiento a partir de diversos elementos y tienen puntos de contacto con otros que pueden haberse clasificado en otro grupo. La atención debería centrarse más en sus propuestas específicas que en el grupo que le asignamos, lo cual es necesario para evitar la fragmentación y mantener una cierta coherencia al dibujar este panorama general.

De hecho, el eclecticismo entre algunas de las cuatro corrientes «tradicionales» y partes de lo que se ha dado en llamar «nuevos enfoques» está siendo la vía por la que más se está avanzando en los estudios. Desde el punto de vista de un historiador, creemos que una aplicación abierta y no radical del etnosimbolismo y las «nuevas corrientes» podría dar lugar a debates enriquecedores para los estudios históricos dominados por el modernismo.

Por supuesto, todavía queda mucho por hacer, incluso a nivel teórico: explorar la utilidad de diferenciar nación, nacionalismo e identidad nacional, engranar mejor las naciones estatales con las «naciones sin Estado», incorporar historiográficamente muchos de los nuevos temas aquí mencionados, recalibrar los conceptos que planteen problemas, etc. Sin embargo, todo esto será imposible sin tener en cuenta los desarrollos teórico-historiográficos previos, de entre los cuales queremos destacar las diversas contrapartes que ha tenido y tiene el modernismo. Introducir al lector en la enorme variedad y alternativas posibles ha sido en última instancia el objetivo de este trabajo.

Bibliografía

- Anderson, B. (2006) (1983). *Imagined Communities: Reflections about the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Archilés, F. (2015). Absència i persistència. L'estudi de la nació i el nacionalisme. En Id. (ed.). *La persistència de la nació: estudis sobre nacionalisme* (pp. 9-43). Catarroja-València: Afers-Universitat de València
- Armstrong, J. (1982). *Nations before nationalism*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Bhabha, H. K. (ed.) (1990). *Nation and Narration*. Londres: Routledge.
- Billig, M. (1995). *Banal Nationalism*. Londres: Sage.
- Breuilly, J. (1982). *Nationalism and the State*. Manchester: Manchester University Press.
- Brubaker, R. (2004). *Ethnicity without Groups*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Brubaker, R., Feischmidt, M., Fox, J. y Grancea, L. (2006). *Nationalist Politics and Everyday Ethnicity in a Transylvanian Town*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- Calhoun, C. (1997). *Nationalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- (2007). *Nations Matter: Culture, History, and the Cosmopolitan Dream*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Chatterjee, P. (1986). *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse?* Nueva Jersey: Zed Books.
- (1993). *The Nation and Its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories*. Princeton: Princeton University Press.
- Coackley, J. (2012). *Nationalism, Ethnicity and the State: Making and Breaking Nations*. Los Angeles: Sage.
- Connor, Walker (1994). *Ethnonationalism: the Quest for Understanding*. Princeton: Princeton University Press.
- Day, G. y Thompson, A. (2004). *Theorising Nationalism*. Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan.
- Delannoi, G. y Taguieff, P. A. (dirs.) (1991). *Théories du nationalisme. Nation, nationalité, ethnicité*. Kimé: París.
- Edensor, T. (2002). *National Identity, Popular Culture and Everyday life*. Oxford-Nueva York: Berg.
- Gat, A. y Jakobson, A. (2013). *Nations: The Long History and Deep Roots of Political Ethnicity and Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geary, P. J. (2002). *The Myth of Nations: The Medieval Origins of Europe*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ginderachter, M. van y Beyen, M. (eds.) (2012). *Nationhood from Below. Europe in the Long Nineteenth Century*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Greenfeld, L. (1993). *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Grosby, S. (2005). *Nationalism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, E. (2009). *Nationalism: Theories and Cases*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Hastings, A. (2000) (1997). *La construcción de las nacionalidades: etnicidad, religión y nacionalismo*. Madrid: Cambridge University Press.
- Hirschi, C. (2012). *The Origins of Nationalism: An Alternative History from Ancient Rome to Early Modern Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E. y Ranger, T. (eds.) (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hroch, M. (1985) (1968). *Social Preconditions of National Revival in Europe: A Comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hutchinson, J. (1987). *The Dynamics of Cultural Nationalism: the Gaelic Revival and the Creation of the Irish Nation State*. Londres: Allen and Unwin.
- (2005). *Nations as Zones of Conflict*. Londres: Sage.
- Kedourie, E. (1960). *Nationalism*. Londres: Hutchinson.
- Mcneill, W. H. (1985). *Polyethnicity and National Unity in World History*. Toronto-Buffalo: University of Toronto Press.

- O'Brien, C. C. (1988). *God Land. Reflections on Religion and Nationalism*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Özkirimli, U. (2003). The nation as an artichoke? A critique of ethnosymbolist interpretations of nationalism. *Nations and Nationalism*, 9 (3), 339-355. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/1469-8219.00100>
- (2005). *Contemporary Debates on Nationalism: A Critical Engagement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2010) (2000). *Theories of Nationalism. A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Roger, A. (2001). *Les grandes théories du nationalisme*, París: Armand Colin.
- Roshwald, A. (2006). *The Endurance of Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. D. (1988). *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford-Malden: Willey-Blackwell.
- (1991). *National identity*. Reno: University of Nevada Press.
- (1998). *Nationalism and Modernism*. Londres: Routledge.
- (2004). *Nacionalismo: teoría, ideología, historia*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2009). *Ethno-symbolism and Nationalism*. Abingdon: Routledge.
- Wimmer, A. (2013). *Waves of War. Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yack, B. (2012). *Nationalism and the Moral Psychology of Community*. Chicago: University of Chicago Press.
- Yuval-Davis, N. (1997). *Gender and Nation*. Londres: Sage.
- Yuval-Davis, N. y Anthias, F. (eds.) (1989). *Woman-Nation-State*. Londres: Macmillan.

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER A DEBATE

Crónica del curso «El horizonte del Estado Federal»,
celebrado en Miraflores de la Sierra
los días 4, 5 y 6 de septiembre de 2015

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

Desde hace ocho años, a finales de verano, los profesores Juan José Solozábal y Manuel Aragón convocan a reconocidos expertos de la Academia, de la Administración y de la Justicia constitucional para realizar un seguimiento anual de la situación de nuestro Estado autonómico. El encuentro tiene lugar en la residencia que la Universidad Autónoma de Madrid posee en Miraflores de la Sierra, un marco idóneo para la reflexión y el intercambio ágil de ideas entre todos los asistentes. Junto a la UAM, el encuentro se hace posible gracias al apoyo que año tras año brinda la Fundación Giménez Abad y constituye una más de las actividades realizadas en el marco del proyecto de investigación, financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, «Las posibilidades del Estado Jurisdiccional Autonómico: tras la sentencia del *Estatut* en la actual situación de crisis económica y bloqueo constitucional» (DER 2012-34428).

Este año el interés del curso era incuestionable. En primer lugar, porque en él iban a ser objeto de análisis los múltiples pronunciamientos jurisprudenciales y modificaciones legislativas acaecidos desde septiembre del año anterior, como los relacionados con la consulta del 9 de noviembre, la modificación soterrada del sistema de financiación autonómico de finales de diciembre o una propuesta de reforma del Tribunal Constitucional anunciada pocos días antes de comenzar las jornadas. Pero además, en segundo lugar, porque desde hacía meses era evidente que, con independencia de los resultados electorales que se produjesen el 27 de septiembre en las elecciones autonómicas catalanas, nuestra forma territorial de Estado, cuestionada en su funcionamiento y capacidad de integración, iba a ser objeto de debate político y, eventualmente, de una profunda revisión. De ahí la oportuna elección del título para un curso que miraba indiscutiblemente al futuro: «El horizonte del Estado Federal».

Hablar de Estado autonómico sin hablar del Tribunal Constitucional es harto difícil, pues la concreción del modelo territorial español, solo par-

cialmente constitucionalizado, ha recaído fundamentalmente en este órgano constitucional. La consideración del Tribunal como cooperador del constituyente en su labor de concreción del sistema justificó que la mesa inaugural, integrada por Juan José Solozábal, Manuel Aragón y Francesc de Carreras, abordase la situación de este órgano ante la crisis del modelo y el nuevo escenario territorial. Dos fueron los temas en que se hizo hincapié especialmente en esta primera sesión.

En primer lugar, a la luz del haz de sentencias publicadas estos últimos meses, fue objeto de atención los intentos de materializar el denominado eufemísticamente derecho a decidir y, de modo más general ya en una mesa diferente, la problemática jurídico-constitucional de las consultas autonómicas. Es importante subrayar que la conflictividad constitucional de este tipo de consultas no se ha circunscrito a las declaraciones y actos jurídicos-políticos aprobados por el *Parlament* y la *Generalitat* de Cataluña. Como se recordará, en junio de 2015, la STC 137/2015, de 11 de junio, declaró inconstitucionales y nulos dos artículos del Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Gobierno de Canarias, por ser disposiciones que permitirían la celebración de auténticos referéndums. Pero al ser obvia la tensa situación que se vive en Cataluña desde hace unos años, los ponentes que abordaron esta cuestión, Juan José Solozábal y posteriormente Asunción de la Iglesia Chamarro, se centraron en los pronunciamientos judiciales relacionados con esta Comunidad Autónoma atendiendo a su mayor repercusión.

El punto de inflexión del proceso soberanista catalán puede situarse a finales de 2012, tras unos resultados electorales que obligaron a CiU a apoyarse en ERC para formar gobierno. Aunque la STC 31/2010, de 28 de junio, ha sido considerada como el factor desencadenante del *procés*, el profesor Solozábal indicó que lo que rechaza este pronunciamiento, que calificó como prudente, no son tanto cuestiones competenciales como su filosofía: aspectos simbólicos, puramente ideológicos, sobre los que se configura la imaginaria nacionalista. De modo que la Sentencia del *Estatut*, lejos de constituir una cortapisa al autogobierno de Cataluña, como fue presentada ante la opinión pública catalana por algunos líderes políticos autonómicos y por la mayoría de sus medios de comunicación, respalda avances competenciales significativos, como los relativos a la inspección de trabajo o la autorización de trabajo de extranjeros, entre otros.

Un mes después de la segunda investidura de Mas, el *Parlament* adoptó su Resolución 5/X, por la que se aprobaba la «Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña». Dicha Resolución recordaba a los primeros pasos del camino que se había recorrido en el País Vasco unos años atrás en el marco del Plan Ibarretxe. Por ello, los ponentes enfatizaron las coincidencias y discrepancias argumentativas entre la STC 103/2008, de

11 de septiembre, relativa a la problemática suscitada en el País Vasco, y la STC 42/2014, de 25 de marzo, que declara inconstitucional parcialmente la Resolución 5/X del *Parlament* y reinterpreta el derecho a decidir que la misma recoge.

En relación con ello, llamó especialmente el interés de los ponentes la disociación que la Sentencia realiza, a diferencia de la STC 103/2008, entre el derecho de autodeterminación y el derecho a decidir, admitiendo la posibilidad de ejercer este último siguiendo el cauce previsto para los supuestos de reforma del orden constitucional. Pero esta interpretación, al diluir el derecho a decidir en un derecho de participación, ha terminado provocando la celebración de unas elecciones autonómicas leídas políticamente en clave plebiscitaria. En buena medida porque la Sentencia, que fija como límite al ejercicio del derecho a decidir el respeto inexcusable a los procedimientos, admite *obiter dicta* que el principio de lealtad obligaría al Parlamento español, al menos, a entrar a considerar una propuesta de reforma constitucional que provenga de una Asamblea Legislativa autonómica. Lo cual plantea no pocos interrogantes, tales como si —previa reforma de la LODMR— sería posible celebrar un referéndum consultivo, quién podría convocarlo y con qué ámbito, sobre la presentación de una hipotética propuesta de reforma constitucional por parte del *Parlament*.

Ni la STC 42/2014 ni, posteriormente, las SSTC 31 y 32/2015, de 25 de febrero, jurídicamente irreprochables en la medida que rechazan la materialización de una consulta en los términos unilaterales planteados, han logrado desactivar el proceso soberanista. Mostrando las dificultades que tiene el Derecho para resolver problemas eminentemente políticos y la comprometida posición en que puede ponerse al Tribunal Constitucional si dichos conflictos no se resuelven previamente en los foros oportunos. Por ello Paloma Biglino, en el turno de debate, destacó que mientras en materia de Derechos Fundamentales la función del Tribunal consiste en poner límites al poder, en conflictos territoriales su posición es muy delicada porque decide sobre su reparto, y en cuestiones de esta índole crece la probabilidad de que su *auctoritas* se vea erosionada.

Y dicha erosión se refleja, y acentúa, si consideramos los obstáculos existentes para la ejecución de sus sentencias. Ciertamente no es un mal achacable en exclusiva a la justicia constitucional, pues por todos son conocidos los problemas con los que cuenta en fase de ejecución la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando es condenada una Administración Pública, con independencia de lo previsto en la LJCA (art. 108, en especial). Pero parece que el grupo parlamentario popular pensó que reforzando la capacidad del Tribunal para ejecutar sus sentencias corregiría este problema y registró, el 1 de septiembre de 2015, una proposición de Ley Orgánica con la finalidad de

modificar la LOTC en sus artículos 80, 87, 92 y 95.4, quedando este último suprimido¹.

Manuel Aragón analizó con detalle esta propuesta de reforma de la LOTC, mostrándose más crítico con la forma que con el fondo por no haberse negociado previamente la proposición, tramitarse por el procedimiento de urgencia sin ser claro que su simplicidad lo permitiera y habiéndose eludido el dictamen del Consejo de Estado propio de los proyectos de Ley. Desde una perspectiva formal, también fue insólito el protagonismo que se otorgó en la presentación de la proposición al Sr. García Albiol, candidato del Partido Popular a la Presidencia de la *Generalitat* en las elecciones catalanas de septiembre y quien no tiene la condición de parlamentario. Era evidente que la reforma de la LOTC guardaba una estrecha relación con el proceso electoral en Cataluña y las decisiones que iban a adoptarse si *Junts pel sí* conseguía la mayoría absoluta en el *Parlament*. Si tras los comicios el nuevo *Govern* decidía seguir la hoja de ruta anunciada durante la campaña, los primeros pasos de ésta se iban a adoptar en un escenario con las Cortes Generales disueltas y sin la posibilidad de recurrir, llegado el momento, al instituto de la coerción estatal previsto en el artículo 155 CE. Y ello porque la Diputación Permanente del Senado, ante la falta de una remisión constitucional expresa, quizás no pueda la mayoría absoluta que debe concurrir en esa Cámara para activarlo. Es más, incluso una vez constituidas las Cortes, con unas Cámaras más fragmentadas que las de la actual legislatura, se podría dificultar la obtención de dicha mayoría.

Atendiendo al fondo, Ángel Gómez Montoro quiso evidenciar que la reforma en buena medida profundiza los poderes de ejecución con los que ya contaba el Tribunal y que habían sido reforzados, con escaso éxito, en la modificación de la LOTC de 2007. Por ello destacó Aragón Reyes que los problemas de constitucionalidad planteados ahora se circunscribían, a lo sumo, a la posibilidad de que el Tribunal acordase llegado el momento la suspensión en funciones de un funcionario o autoridad de la administración incumplidora. Decisión que, hasta entonces, solo cabía adoptar mediante Sentencia judicial firme o por el cauce que la Constitución prevé en su artículo 155 y que la reforma del TC intentaba eludir.

Tradicionalmente la jurisprudencia constitucional ha considerado la coerción estatal como un instrumento extraordinario de control autonómico,

¹ A lo largo de su tramitación parlamentaria no se admitió ninguna enmienda y el 17 de octubre de 2015 publicó el BOE, y entró en vigor, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

tal y como recordarán quienes asistieran en septiembre de 2014 a la excelente ponencia impartida por Jesús García Torres en el mismo escenario. De forma que tras la STC 76/1983, de 5 de agosto sobre el proyecto de la LOAPA, se dificultó considerablemente una posible visión desdramatizada de esta institución. Pero desde hace unos meses asistimos no tanto a la flexibilización de las medidas a adoptar en el marco del artículo 155 como a la regulación de técnicas propias de este instituto al margen del cauce previsto para el mismo. Sería el caso de la presente reforma de la LOTC o de las medidas previstas en la LOEP², sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado favorablemente el Tribunal en STC 215/2014, de 18 de diciembre.

García Torres volvió a estar presente en Miraflores en esta ocasión, pero dejando al margen la coerción estatal, para exponer con precisión la problemática asociada a los principios de prevalencia y supletoriedad y cómo ambos han sido desactivados por la jurisprudencia del TC.

En el caso de la cláusula de supletoriedad, la evolución de la jurisprudencia constitucional ha sido notoria. Partiendo implícitamente de la existencia de una competencia legislativa universal a favor del Estado (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4), el Tribunal ha terminado considerando esta cláusula como una previsión dirigida al aplicador del Derecho para indicarle el modo en que debe colmar las lagunas de los ordenamientos autonómicos cuando las hubiere (SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo). En relación con ello, el ponente señaló que el principio de supletoriedad de la normativa estatal carecería de sentido si la Constitución se reformase incorporando una cláusula competencial residual a favor de las CC. AA. Aragón Reyes quiso apuntar aquí que, sobre todo desde la década de los noventa, el Tribunal Constitucional ha considerado en la práctica las competencias del Estado como de atribución. De forma que, independientemente del tenor literal del artículo 149.3 CE, que atribuye al Estado todas las competencias no asumidas en los Estatutos de Autonomía, a día de hoy el residuo competencial corresponde *de facto* a las CC. AA. Con razón había señalado García Torres que, de las cuatro reglas que recoge el artículo 149.3 CE, solo una, el principio dispositivo, está operativa actualmente.

Como contrapartida, pero de forma análoga a lo que ocurre en los federalismos de integración, los títulos competenciales transversales (arts. 149.1.1 y 13 CE) han sido generosamente interpretados por el Tribunal. Antonio López Castillo, al abordar el marco europeo, hizo referencia a la *vis expansiva* del ámbito de intervención de la UE producida al amparo de un sistema de

² Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

distribución competencial por funciones y, sobre todo anteriormente, de la cláusula de imprevisión contenida a día de hoy en el artículo 352 TFUE. Pero aunque valoró positivamente la labor integradora de la jurisprudencia del TJUE e invitó a proyectar los criterios europeos al plano nacional, consideró que un reparto competencial por materias a nivel comunitario podía servir para desactivar el euroescepticismo que gana apoyos últimamente.

Mayor controversia suscitó el análisis de la cláusula de prevalencia. En su ponencia, García Torres indicó que, a pesar de que el constituyente recogió claramente este principio en el artículo 149.3 CE, ni la doctrina ha defendido su aplicación ni la jurisprudencia constitucional ha procedido a aplicarlo, al decantarse por la teoría de la inconstitucionalidad mediata (STC 163/1995, de 8 de noviembre), pese a la existencia de fundados votos particulares en sentido contrario. Entre los magistrados discrepantes del TC que con mayor énfasis han defendido en voto particular la activación de este principio se encuentra Javier Delgado Barrio, destacando sus reflexiones contenidas en los votos formulados a la STC 1/2003, de 16 de enero o, más recientemente, el de la STC 66/2011, de 11 de mayo, cuya síntesis expuso con precisión García Torres.

La aplicación de la cláusula de prevalencia, y dirimir los conflictos competenciales desde la eficacia y no desde la validez, otorgaría un protagonismo notable a la jurisdicción ordinaria en la delimitación de la distribución territorial del poder. García Torres destacó algunas ventajas de este sistema, aun consciente del riesgo de politizar la justicia y de que se diesen diferencias interpretativas entre Tribunales en un primer momento. Así, recordó que el sistema no distaría mucho del previsto a nivel europeo, donde cualquier órgano jurisdiccional está obligado a plantear ante el TJUE la cuestión prejudicial solo si considera pertinentes las objeciones suscitadas en el litigio sobre la validez de la normativa europea aplicable al caso (art. 267 TFUE). Además, la duración del proceso que hoy se sitúa en torno a los ocho años disminuiría e, indirectamente, se reduciría la acumulación de trabajo en el TC que podría dedicarse a otros menesteres. Aunque no se debería impedir, en opinión del ponente, la posibilidad de que el Tribunal siguiese conociendo de la constitucionalidad mediata a través de la cuestión de inconstitucionalidad, cuando se le plantee.

Indudablemente, tras este debate subyace el controvertido sistema de distribución competencial que, sin seguir una terminología unívoca, recoge nuestra Constitución. Y en este sentido fue Manuel Aragón quien llamó la atención sobre las dificultades que entrañaría, en una futura reforma constitucional, el mantenimiento simultáneo de la cláusula de prevalencia y el modelo de bases-desarrollo, al ser dos criterios para la resolución de conflictos competenciales difícilmente conciliables por responder aquella al principio de primacía y este último al de atribución.

Marian Ahumada Ruiz analizó el sistema de distribución competencial sobre la lógica bases-desarrollo y destacó que, si bien lo básico ha sido considerado por el Tribunal como un mínimo normativo común en todo el territorio, la imposibilidad de aprobar disposiciones interpretativas de la Constitución ha hecho fracasar los dos intentos de definirlo normativa y genéricamente: tanto desde el centro (art. 2 Proyecto de LOAPA) como desde la periferia (art. 111 Estatuto de Autonomía de Cataluña). Lo que convierte al Tribunal Constitucional, de nuevo, en la piedra angular del modelo territorial. A través de su jurisprudencia, y no siempre de forma lineal, el Constitucional ha determinado los vehículos normativos en los que pueden regularse las bases y la consideración de mínimo común normativo de forma casuística en cada regulación. Es decir, al TC corresponde definir lo básico en un sentido formal y material.

Ahumada Ruiz, de forma análoga a lo señalado por López Castillo respecto a la prolijidad de las directivas, resaltó la amplitud que en ocasiones adquieren las bases y cómo en algunas materias pueden llegar a regular íntegramente un determinado subsector. Pero precisamente al no tener lo básico la misma extensión en cada materia, ha sido frecuente acudir al TC tras la aprobación de una norma básica para que delimitase el mínimo normativo común materia por materia, regulación por regulación y disposición por disposición. Edmundo Matía intervino para incidir en la difícil posición en que queda el Tribunal, pues complejo —por no decir imposible— es realizar dicho juicio con base en criterios exclusivamente jurídicos y no de oportunidad. Evidentemente con ello no se quiere decir que el Tribunal haya actuado arbitrariamente, pero sí que sus sentencias se fundamentan en buena medida en un principio de razonabilidad. Es decir, en primer lugar se deja que el Estado defina lo básico y con posterioridad el Tribunal, a partir de criterios en ocasiones tan coyunturales como jurídicos, controla los posibles excesos de aquel. Una tarea hercúlea de la que es muestra el voto particular formulado a la STC 58/2015, de 18 de marzo, que resolvió un conflicto de competencias en materia de ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas.

Nos encontramos, en suma, ante un modelo de distribución competencial que convierte a los magistrados y letrados del Tribunal en expertos de las materias más variopintas, con un elevado coste de oportunidad e incluso un nada desdeñable déficit democrático.

A estos inconvenientes, inherentes a la garantía judicial del sistema de distribución de competencias, hay que añadir que en España las garantías políticas del mismo son frágiles. Las debilidades y limitaciones de las relaciones de inordinación entre el Estado y las CC. AA. existentes en nuestro modelo territorial han sido consideradas por la doctrina otra de las causas de la com-

plejidad y conflictividad que lastran el Estado autonómico. La precariedad de esas relaciones fueron abordadas por Juan M^a Bilbao Ubillos y Josep Maria Castellà Andreu.

Aunque la falta de participación autonómica se manifiesta en diversos ámbitos, como en la designación de los integrantes de administraciones independientes, incluso de reciente creación —v. gr. la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal—, Bilbao Ubillos dedicó buena parte de su ponencia a la ineficacia en este punto del Senado y a su pretendida, pero engorrosa, reforma. Y decimos engorrosa ya que siendo evidente que tras casi cuarenta años de desarrollo constitucional la Cámara Alta no es, como postula el enunciado del artículo 69.1 CE, una Cámara de representación territorial, hasta ahora ha sido imposible hallar una fórmula o propuesta que concite un mínimo acuerdo político —y doctrinal— para acometer la reforma. Reformar el Senado para hacer de él una «verdadera» Cámara de representación territorial presupone que hay o puede haber Cámaras de representación territorial «verdaderas», aunque ello sea cuestionable. En el plano teórico, las segundas Cámaras federales que se consideran modelo a seguir no son órganos de las entidades territoriales y no expresan jurídicamente la voluntad de estas. En la práctica, dichas Cámaras tampoco alumbran una representación especial, pues la dinámica partidista característica de la democracia de partidos neutraliza su posible especificidad territorial. Y a estos inconvenientes —que para alguna doctrina hacen de la representación territorial un enunciado vacío— se une, en el caso español, la dificultad política, derivada de nuestras tensiones territoriales, de alcanzar un acuerdo integrador respecto a su composición y funciones.

Partidario, con todo, de la reforma del Senado en sentido territorial, Juan M^a Bilbao consideró tímida, aunque bien orientada, la propuesta pergeñada en la Ponencia de estudio para reformar, al menos, las funciones de la Cámara. Dicha propuesta persigue atenuar el desequilibrio existente entre el Congreso y el Senado y, manteniendo a este último como cámara legislativa, recomienda fundamentalmente ampliar el plazo de dos meses previsto en el artículo 90 CE y el número de materias en los que conoce en primera lectura, circunscritos actualmente a los supuestos previstos en los artículos 145.2 y 158.2 de la Constitución (art. 74 CE). Francesc de Carreras se mostró flexible y abogó por una reforma del Senado en sentido federal, pero sin mantener necesariamente su naturaleza parlamentaria tal y como evidencia la referencia que el profesor hizo al *Bundesrat* alemán.

Respecto a su composición el debate parece interminable, incluso entre quienes mantienen que una segunda Cámara conseguiría una mejor representación de los intereses autonómicos en el proceso legislativo. Lo cual, además, no es evidente atendiendo al sistema de partidos existente en España y al

sistema electoral previsto para la designación de los diputados del Congreso, factores ambos que convierten realmente a la primera Cámara, como ocurre en varios Estados federales, en el foro en que se hacen efectivamente presentes los intereses territoriales. Y no solo por la representatividad y fortaleza que los partidos nacionalistas tienen en la Cámara Baja, sino también por la influencia que ejercen las estructuras y los líderes regionales de los partidos estatales sobre sus direcciones nacionales y sus diputados.

Por su parte, Josep Maria Castellà analizó los mecanismos de coordinación entre Estado y CC. AA. destacando los problemas que atraviesan, en buena medida provocados por falta de voluntad política para que funcionen. Para Castellà es evidente que son necesarios espacios multilaterales de negociación entre ejecutivos como vía preferente de resolución de conflictos y de articulación de intereses territoriales. Unos espacios o instituciones que, como las Conferencias de Presidentes, extraordinariamente eficaces en Austria, Alemania y Suiza, las conferencias y mesas intersectoriales y otros mecanismos multilaterales, propicien la integración y hagan partícipes a los entes subcentrales en las decisiones del Estado.

En nuestro país, lamentablemente, el federalismo cooperativo se encuentra en un estado embrionario. Ignacio González García destacó que en ocasiones son las propias CC. AA. las que no aprovechan los instrumentos de cooperación posibles dentro del ordenamiento constitucional. Por ejemplo, quiso destacar González García que la previsión del artículo 145.2 CE no constituye una cortapisa real a la celebración de convenios entre CC. AA., pues las Cortes, con su autorización, solo podrían controlar la concurrencia del supuesto al que se refiere el apartado primero de ese mismo artículo: la federación entre Comunidades. Y nada impide tampoco, desde el punto de vista constitucional, la celebración de reuniones horizontales entre los gobiernos autonómicos, como lo fue la frustrada Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Puede que el quid de la cuestión, como señaló Francisco Balaguer, sea que en España a la tensión entre centro y periferia haya que añadir otra, de igual o mayor intensidad, entre las propias CC. AA. Castellà hizo tangible esta apreciación al enfatizar que, frente a los instrumentos multilaterales de coordinación, los partidos nacionalistas se inclinan por la negociación informal en los pasillos del Congreso. Es evidente, en suma, que la búsqueda exacerbada de una relación bilateral con el Estado es un escollo para que las CC. AA. estudien de forma conjunta sus problemas comunes.

La tendencia hacia la bilateralidad, y en general la asimetría de la que es reflejo, no es fácilmente conciliable con una reforma constitucional en clave federal. En este sentido se pronunció Josu de Miguel, quien destacó que un federalismo asimétrico implica reconocer la existencia de una isla constitucional

en la que se modula la aplicación de la Carta Magna. Una decisión esta que conlleva riesgos, nada novedosos y por todos conocidos, como los surgidos en el Reino Unido respecto a la *West Lothian Question*.

Por no ser fácil medir y valorar la voluntad de autogobierno de una determinada región, no parece oportuno extraer consecuencias jurídicas de ella. Una cosa es ser consciente de que sobre determinadas materias, como la lengua, solo algunas CC. AA. podrán legislar, y otra esgrimir que la reducción o supresión de instituciones autonómicas estos últimos años son muestra de una idiosincrasia menos autonomista. Y reclamar algunos, a partir de ahí, un reconocimiento constitucional específico para su Comunidad al tiempo que se lo niegan a otras. No puede olvidarse que cuando ha habido recursos económicos suficientes todas las CC. AA. han tratado de recabar para sí el máximo techo competencial posible.

César Aguado Renedo abordó, precisamente, la problemática asociada a la reorganización institucional de las CC. AA. en el contexto de la crisis económica y restricción del gasto público, que ha derivado en la supresión de instituciones autonómicas, como algunos defensores del pueblo autonómicos, consejos consultivos y sociales o la reducción del número de escaños en algunas CC. AA. Si bien reducciones como esta última se acometen, en ocasiones, con una intencionalidad más política (*gerrymandering*) que presupuestaria, siendo un ejemplo claro Castilla-La Mancha. Relacionado con ello, José Tudela quiso destacar los problemas que entraña definir la eficacia institucional solo en términos económicos y denunció, además, que cuando se habla de ineficacia institucional se piensa por defecto solo en las instituciones autonómicas, aunque realmente no sea un mal exclusivo de estas, pues también lo adolecen las instituciones del Estado.

A este respecto, sería conveniente diferenciar entre administración e instituciones autonómicas. Mientras las administraciones autonómicas han crecido durante estos últimos años de un modo no siempre justificado y empleando fórmulas jurídicas discutibles —sociedades mercantiles, entidades de derecho público...—, algunas instituciones han constituido el último dique que se ha encontrado la progresiva presidencialización de los regímenes autonómicos. Es cierto que los parlamentos autonómicos atraviesan muchos problemas, pero la solución no debe pasar por debilitarlos más, pues siguen siendo un instrumento necesario para controlar a los gobiernos y aumentar la calidad de nuestra democracia.

Nadie duda, en otro orden de cosas, que la crisis económica iniciada en 2008 ha condicionado la evolución del Estado autonómico, de modo que los problemas presupuestarios que han tenido las CC. AA. —y el propio Estado— han afectado a la autonomía financiera de estas y, consecuentemente, a su autonomía política. Aunque es habitual que en los Estados federales la po-

sición del centro se refuerce en épocas de crisis frente a la periferia, atendiendo a su mayor capacidad de maniobra, en España este proceso ha presentado particularidades que merecieron atención durante el curso.

Comenzando por una cuestión concreta, cabe destacar que el proceso de recentralización ha sido tibio en materia sanitaria, aspecto en el que se centró Luis Delgado del Rincón. Por un lado, es cierto que el TC por SSTC 71 y 85/2014, de 6 y 29 de mayo, respectivamente, declaró la inconstitucionalidad del conocido como «euro por receta», implantado por Cataluña y la Comunidad de Madrid. Pero, por otro, el Tribunal, mediante Auto 239/2012, de 12 de diciembre, ha levantado la suspensión del Decreto vasco 114/2012, de 26 de junio, por el que se amplió la cobertura sanitaria a las personas excluidas del Sistema Nacional de Salud por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril. Análogamente, el TC levantó la suspensión de la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por Auto 114/2014, de 8 de abril. En dichos pronunciamientos el TC entiende que, por el momento, un inconcreto ahorro económico pretendido por las instituciones centrales no puede prevalecer sobre el derecho a la salud. Aunque restan por dictarse las pertinentes Sentencias, si el Tribunal mantiene su jurisprudencia al respecto es previsible que niegue que privar de asistencia sanitaria a *ciudadanos* extranjeros tiene la condición de básico. Sin duda habrá que esperar a la publicación de la Sentencia para valorar adecuadamente la dimensión que el TC decide dar al artículo 149.1.13 CE, pero ello es probable porque tradicionalmente las CC. AA. han podido extender a su cargo, sin empeorarlo, el común denominador establecido por el Estado (por todas, STC 136/2012, de 19 de junio).

Alicia González Alonso centró su exposición en los mecanismos extraordinarios de financiación autonómica articulados de forma transitoria en 2012 y regulados con vocación de permanencia en diciembre de 2014 por Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre. El Real Decreto-Ley presentaba problemas de constitucionalidad, pues aunque no alteraba su contenido, cabía entender que *de facto* modificaba la LOEP. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha apuntado en este sentido que, en la práctica, estos instrumentos extraordinarios de financiación rectifican, incrementándolos, los objetivos de deuda fijados inicialmente. Pero olvidando problemas formales respecto al instrumento normativo empleado —que habrían sido corregidos en parte con la aprobación de la LO 6/2015, de 12 de junio—, lo relevante es destacar que el Estado ha establecido una vía paralela de financiación para las CC. AA., sometiendo a las mismas a un riguroso sistema de control, en lugar de afrontar una necesaria reforma del modelo en su conjunto. Y no debe pasarse por alto que este cauce alternativo de financiación empaña en mayor medida la transparencia del sistema en su conjunto y dificulta su control. Un sistema, no lo olvidemos, que ya presenta numerosos

problemas tal y como había advertido José Tudela, quien en este sentido hizo especial hincapié en la necesidad, al menos, de lograr un cálculo más ajustado del Cupo y de la Aportación propios de los sistemas forales para corregir la sobrefinanciación de la que disfrutaban País Vasco y Navarra.

Vinculado a ello, y a los problemas de financiación que atraviesan prácticamente el resto de Comunidades, se encuentra la polémica relativa a las subvenciones condicionadas. Tomás de la Quadra expuso la jurisprudencia constitucional al respecto, fijada en STC 13/1992, de 6 de febrero, y que rechaza la teoría norteamericana del *spending power*. Si bien destacó que dicha doctrina puede haber sido modulada tácita y parcialmente por la STC 178/2011, de 8 de noviembre (FJ 7), tesis defendida por la magistrada Adela Asúa Batarrita en su voto particular a la STC 226/2012, de 29 de noviembre. Ciertamente la doctrina no es unánime respecto a la conveniencia de mantener los criterios fijados en 1992, en un escenario en el que la suficiencia financiera de las CC. AA. era una quimera. Puede que lo que haya que preguntarse hoy en día es si las CC. AA. tienen los mecanismos suficientes como para ejercer libremente sus competencias, pero sin olvidar la desigual distribución de la riqueza en el seno de nuestro Estado compuesto.

De lo que no cabe duda es que la demora en la resolución de controversias competenciales, a la que ya nos hemos referido y en la que insistió el ponente, tiene una especial incidencia respecto a la actividad de fomento. Pues durante todos los años de litispendencia constitucional el Estado reitera la misma convocatoria, declarada normalmente con posterioridad contraria al orden de distribución de competencias. Y la Sentencia solo puede declarar la incorrección de un elenco de situaciones consumadas sin posibilidad de enmendarlas.

En la mesa previa a la clausura del curso fue analizado el régimen local. En clave interna y comparada, Antonio Cidoncha Martín, Fernando Simón y José Luis García Guerrero enmarcaron sus reflexiones sobre la situación de las entidades locales en el contexto de la actual crisis económica. Y partiendo del carácter multinivel de la comunidad local, Pedro Luis Martínez Pallarés abordó la problemática de las Diputaciones Provinciales y de otras EELL supramunicipales, como las comarcas.

Fernando Simón y Antonio Cidoncha centraron su atención en el impacto que sobre los presupuestos y las cuentas públicas de los entes locales pueden tener las reglas de austeridad contenidas en la LOEP y la LRSAL³.

La LOEP desarrolla los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera previstos en el reformado artículo 135 CE. A priori es una

³ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

norma aplicable a todas las Administraciones Públicas, pero tras su lectura se comprueba que el legislador es inflexible con las EELL, riguroso con las CC. AA. y guarda en muchas ocasiones un enigmático silencio respecto a la Administración General del Estado, de la que se presume benévolamente el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda.

La norma impone a las EELL presentar equilibrado o con superávit sus presupuestos cada ejercicio (art. 11.4 LOEP), sin haber una definición estructural del mismo como en otras Administraciones. Y también la LOEP es más severa, si se compara el trato de las EELL y el dado a las CC. AA., por lo que respecta a la aplicación de las medidas con las que la norma garantiza el retorno a una situación de equilibrio presupuestario en caso de incumplimiento. La mayor contundencia normativa hacia las EELL es evidente, pero, como subrayó Fernando Simón, no es necesariamente la causa de que hayan sido las EELL, precisamente, las únicas Administraciones que han presentado en su conjunto superávit en 2014.

En relación con esta cuestión, en el debate se señaló que la LOEP ha sido considerada por la doctrina una norma meramente retórica, cuya aplicación práctica resultaba poco probable mientras el signo político del gobierno central y el autonómico incumplidor fuese idéntico. Solo así se explica que el Ministerio de Hacienda desatendiese a lo largo de 2014 y principios de 2015 las recomendaciones de la AIREF, ante el previsible incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda en la mayoría de CC. AA., sobre la procedencia de aplicar hasta las medidas coercitivas recogidas en el artículo 25 LOEP, consideradas conformes a la Constitución por el TC en STC 215/2014, de 18 de diciembre. La activación del elenco de medidas de la LOEP ha sido vista más como una decisión política que jurídica o económica. Y así se ha evidenciado tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, pues ha sido una vez celebradas y tras los cambios de gobierno habidos en algunas CC. AA. cuando se ha anunciado su implementación. Pocos días después de la clausura del curso, el ministro de Hacienda anunció, por vez primera, la aplicación de las medidas correctivas del artículo 20.5 LOEP en Extremadura y Aragón por incumplimiento de su periodo medio de pago a proveedores. Medidas que jurídicamente también procedía adoptar hacía más de un año, que políticamente, de forma análoga, habían sido demoradas y sobre cuya constitucionalidad, además en este caso, todavía debe pronunciarse el TC (recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, presentado por la Junta de Andalucía contra la modificación llevada a cabo en la LOEP por LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público). La Comunidad Valenciana, tras una reducción acelerada de su periodo medio de pago a proveedores, consiguió eludir la aplicación del artículo 20.5 LOEP, a pesar de haber sido advertida en junio, un día antes de que las *Corts* invitiesen

presidente a Ximo Puig. Así las cosas, las dudas acerca de la aplicabilidad de la LOEP se disipan. Y si ello pasa en relación con las CC. AA., no cabe duda de que la LOEP se aplicará también a las EELL, donde su menor poder político ha podido modular, mediatamente, sus decisiones presupuestarias y ser razón del mejor desempeño a la hora de cumplir los objetivos de estabilidad.

Cidoncha Martín, con la perspectiva que permite el transcurso del tiempo, realizó una valoración sobre la aplicación de la LRSAL casi dos años después de su aprobación. Desde luego el balance no es positivo para los partidarios de la norma, pues el carácter bifronte de la autonomía local y, consecuentemente, la normativa aprobada por algunas CC. AA., ha obstaculizado su implementación. La cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE) no contiene hoy en día un criterio de preferencia aplicativa de la normativa estatal. Pero como tampoco establece la Constitución que la norma que deba prevalecer es la autonómica, se ha planteado un problema mayúsculo en los ayuntamientos que deseaban actuar conforme a Derecho, por existir dos normas válidas y aplicables. Evitar esta duplicidad de regulaciones sería otra cuestión que podría solventar una futura reforma constitucional que afrontase una nueva definición competencial.

García Guerrero enfocó el problema desde una óptica diferente y expuso dos sistemas de control de competencias locales en clave comparada. El ponente desarrolló el modelo estadounidense, supeditado a la conocida como *Dillon's rule*, y el alemán. Singular interés merece este último, a pesar de que en el mismo los entes locales no formen un tercer pilar del Estado federal, sino que se configuran como una administración indirecta (*Mittelbare Verwaltung*) de los *Länder*. Aunque ello choca con la tradición municipalista española, la atribución a los *Länder* de competencias en materia de EELL sí podría ser interesante, pues limaría los problemas que acabamos de plantear en el párrafo anterior. Pero sin olvidar que en última instancia es el artículo 28.2 LFB el que garantiza constitucionalmente la autonomía de los municipios y, subordinada a ella, de las agrupaciones de estos (*Kreis*), lo cual constituye una importante diferencia con el sistema norteamericano.

De acuerdo con ello, Martínez Pallarés abogó por una reforma constitucional que siguiese garantizando la autonomía de la comunidad política local, por no ser subsumibles sus intereses en los autonómicos. Es más, si no se afronta una profunda —e improbable— reforma de la planta local, señaló que convendría seguir reconociendo en la Constitución la existencia de un ente local intermedio. Además, el ponente se mostró proclive a atribuir a las CC. AA. las competencias legislativas para regular estas administraciones, pues permitiría ajustar mejor la respuesta que se da a los problemas en las distintas partes de España. Y atender las diferencias entre las agrocidades andaluzas y el Teruel despoblado, pasando por las conurbaciones mediterráneas y

las parroquias asturianas. Pero con independencia de ello, la existencia de una administración supramunicipal parece necesaria en todo el territorio: más allá de su denominación, de que su funcionamiento admita mejoras, por ejemplo en materia de transparencia, o incluso de su número, que podría incluso modificarse, para dar respuesta eficaz a las necesidades de los vecinos.

Aunque parezca que son muchos los problemas que atraviesa nuestro Estado Autonómico, una reforma en clave federal del mismo, como señaló Francisco Balaguer ya en el acto de clausura, no supondría una fuerte convulsión constitucional sino que se limitaría a consolidar lo alcanzado y pulir algunas disfunciones. García Torres, en este sentido, había hablado de reforma federal como mejora técnica de la Constitución. Por ejemplo, convendría suprimir algunos artículos del Título VIII, por ser derecho transitorio cuya aplicabilidad está ya agotada. Interesante parece por el mismo motivo, como señaló Francesc de Carreras, considerar en un futuro artículo 2 CE a la autonomía como un principio y no como un derecho. Los nudos gordianos de la reforma constitucional serían en todo caso la financiación autonómica, qué hacer con el enigmático concepto de representación territorial en relación con el Senado y decidir sobre el reparto de competencias que se debería llevar a la Constitución, para alterar la naturaleza jurídica de los EEAA y reducir la conflictividad de sus procesos de reforma.

Francisco Rubio Llorente clausuró el curso sintetizando con brillantez todas estas ideas que nos ocupan y preocupan desde hace ya mucho tiempo. Quizás demasiado, en opinión de Rubio, que se mostró muy crítico con la evolución de un problema enquistado que ha devenido interminable. Manuel Aragón había señalado unos minutos antes que una reforma constitucional ni puede pretender integrar planteamientos independentistas, ni conseguirá el apoyo de aquellos que los defiendan de forma estructural. Por ello Rubio Llorente insistió en la necesidad de deslindar una propuesta de reforma constitucional de la situación política que se atraviesa en Cataluña. Y ello porque si la finalidad de la reforma es calmar al independentismo catalán, y el independentismo triunfa, no habría reforma constitucional que ofrecer a pesar de su necesidad. Y aunque a día de hoy, señaló Francisco Rubio, hablar de reformar la Constitución puede ser un trabajo meramente intelectual, atendiendo a la falta de miras que la clase política ha demostrado al respecto, no es excusa para que la academia no siga estudiando la materia y mejorando la calidad de las propuestas. No olvidemos, entonces, las palabras del profesor Rubio.

Para finalizar, solo restaba que Manuel Aragón, previo agradecimiento por la excelente organización a Alicia González Alonso, coordinadora del curso, diese paso a la entrega de los diplomas a los asistentes. Y, tras la misma, convocase a todos los allí presentes para asistir de nuevo al año que viene a otra edición de este magnífico observatorio anual del, hoy por hoy, Estado de las Autonomías.

ROBERTO R. ARAMAYO: *Rousseau. Y la política hizo al hombre (tal como es)*.
Barcelona, Batiscafo, 2015, 143 págs.

Siento, luego existo

1. *Repensar la Ilustración en y para el siglo XXI*

Roberto R. Aramayo es bien conocido en los medios filosóficos hispanoamericanos por sus excelentes introducciones y ediciones de algunos de los clásicos de la filosofía (Kant, Schopenhauer, Cassirer, Voltaire, Diderot, Rousseau...). La colección de filosofía que, dirigida por Manuel Cruz, está distribuyendo en 2015 el periódico *El País*, le ha ofrecido la oportunidad de dar un paso importante. Además de hacer una magnífica introducción al pensamiento de Rousseau, Aramayo ha añadido interesantes aportaciones a algunos de los temas políticos y morales de nuestro tiempo. Para ello se apoya en las ideas del filósofo ginebrino, cuyo renacimiento como pensador político preconiza. Llama la atención que, pasada la moda de la postmodernidad, Aramayo reivindique de nuevo la modernidad, e incluso muchos de los ideales ilustrados. Sobre todo, llama la atención que para ello retorne a Rousseau, más que a Kant. Para la mayoría de los filósofos morales y políticos hispanoparlantes, Kant ha sido el canon principal del pensamiento ilustrado. Aramayo ha sido uno de estos filósofos «kant-ilustrados», un gran estudioso de Kant. Sus ediciones de obras de Kant y sobre Kant, así como su actividad en pro de los estudios kantianos a través de sociedades científicas, congresos, revistas y artículos, así lo acreditan. Entiendo que este libro suyo sobre Rousseau marca un giro en su trayectoria filosófica y quiero dar noticia de ello.

En efecto, esta obra aporta una nueva perspectiva y reflexiones notables sobre Rousseau, Diderot, Kant, la Enciclopedia y la Revolución Francesa. La toma de La Bastilla el 14 de julio de 1789 tendría un cierto paralelismo con la situación que viven actualmente algunos países mediterráneos como Grecia, Portugal, España, Italia o la propia Francia, que cristalizó en 2012 en el movimiento de los indignados y en el 15M español. Comentando *El contrato social* de Rousseau (1762), Aramayo afirma que en dicha obra «el pacto social entre ricos y pobres queda sellado de una manera que resulta de una pasmosa ac-

tualidad cuando la crisis económica socava los pilares del Estado de bienestar europeo y se rinde a la lógica implacable de unos beneficios tan desmesurados como injustificables» (p. 80). Al final retoma algunas de las propuestas más radicales de Rousseau, incluyendo un cierto retorno a la naturaleza, pero sin dejar de ser ciudadanos. Sobre todo, a lo largo de todo el libro reivindica la política como una actividad que constituye al ser humano y le lleva a ser tal como es, conforme al subtítulo de su libro.

A Rousseau le gustaba denominarse «ciudadano de Ginebra» a pesar de que en 1728, a los 16 años de edad, perdió su ciudadanía original por haberse convertido transitoriamente al catolicismo. Luego ocurrió que la rica ciudad calvinista y la muy católica París condenaron y prohibieron dos de sus principales obras, *Emilio* y *El Contrato Social*, llegando incluso a ser quemadas públicamente en la capital francesa. Eso contribuyó a incrementar el prestigio de Rousseau y le convirtió en uno de los mayores inspiradores intelectuales de la Revolución Francesa. Sin embargo, no llegó a vivirla, porque murió de apoplejía en París el 2 de julio de 1778. Según Aramayo, el sentimiento revolucionario que sembró Rousseau en su época ha resurgido a partir de 2010 entre los indignados europeos. Las políticas económicas y financieras a escala global están suscitando una rebelión creciente en buena parte del mundo. Incluso algunas ideas de Rousseau sobre economía pueden ser actuales en un debate así.

En suma: mediante una obra breve y de lectura fácil y grata, Aramayo nos ofrece algunas de las claves de la razón práctica contemporánea, reinterpretando la Modernidad y la Ilustración rousseauiana. A mi modo de ver, esta relectura es lo más notable del libro que estoy comentando. Aporta nuevas ideas al pensamiento ilustrado de inspiración rousseauiana, pero sin renunciar a Diderot, a Kant ni a Schopenhauer, como era de esperar en un autor como Aramayo, muy buen conocedor de la obra de estos tres filósofos, así como de Cassirer. Sobre todo, esas aportaciones pretenden repensar la Ilustración para el siglo XXI. No se trata solo de hacer historia de la filosofía, sino de actualizar la Ilustración.

2. *Crónica sentimental de la vida de Rousseau*

La primera parte del libro tiene un comienzo insólito: Aramayo no expone tanto las ideas de Rousseau cuanto sus sentimientos. Su guía principal son tres libros publicados póstumamente: las *Confesiones*, las *Ensoñaciones del paseante solitario* y los *Diálogos*. Cabe decir que esas sesenta primeras páginas son realmente deliciosas para el lector, por la finura intelectual y el cariño con el que relata las desdichas del joven Rousseau. Éste siempre se sintió culpable de la muerte de su madre nueve días después de su nacimiento; luego halló una

madre adoptiva en su tía Susana, quien le transmitió la afición al canto y a la música; no en vano se ganó la vida copiando partituras, compuso una ópera, inventó un nuevo sistema de notaciones musicales, escribió cuatrocientos artículos sobre música para la Enciclopedia de Diderot e incluso utilizó el código musical italiano para descifrar la correspondencia secreta de la embajada francesa en Venecia, haciéndose pasar por secretario, cuando había sido contratado como un simple lacayo (pp. 25 y 26). Aramayo también comenta con gracia y elegancia las aficiones eróticas de Rousseau: una azotaina que la señorita Lambercier le propinó a los ocho años determinó «sus gustos, sus deseos y sus pasiones para el resto de su vida» (p. 30). El propio Rousseau no se privó de escribir que «estar sobre las rodillas de un ama dominante era para mí el más dulce de los favores» (ibíd.). También reconoció que mantuvo relaciones incestuosas imaginarias con la señora de Warens mientras ésta compartía lecho con otro lacayo (p. 32). Alternó con prostitutas durante su estancia veneciana, se casó en París con Thérèse Levasseur y tuvo una hija con ella, a la que llevó al hospicio nada más nacida; justificó esa acción en base a las costumbres de la época y la volvió a realizar con cuatro hijos más, apelando incluso a las tesis platónicas sobre la educación a cargo del Estado para justificarse moralmente (p. 39); calumnió de adolescente a una cocinera atribuyéndole el robo de una cinta y sintió remordimientos por ello durante toda su vida...

El comportamiento de Rousseau no parece nada ejemplar para un pensador moral, y mucho menos para un ciudadano de Ginebra que quisiese adecuarse a la condición calvinista de dicha ciudad. Pero como comenta Aramayo: «supo rentabilizar los remordimientos de su conciencia y la culpa se convirtió en acicate para escribir obras como las *Confesiones* o el *Emilio*» (p. 41). Dicho de otra manera: su vigor como pensador moral procede de sus vicios, lo cual no le impidió elaborar una filosofía política basada en una moralidad natural. Las pasiones suponen peligros, pero pueden ser el motor del pensamiento filosófico. En su caso, lo que caracterizó su pensamiento «fue convertir sentimientos como el amor de sí o la piedad en ejes de su doctrina política» (p. 47), pero sobre todo «imprimir un giro afectivo a todos y cada uno de sus escritos» (ibíd.). Concluye Aramayo: «de alguna manera, era consciente de que los cambios profundos y radicales que experimenta la humanidad parten de un resorte sentimental» (p. 47). O como dice Rousseau en las *Confesiones*: «sentir antes de pensar, es el común destino de los humanos; yo lo experimenté más que ningún otro» (p. 49). Todavía más: «no puedo equivocarme sobre lo que he sentido, ni sobre lo que mis sentimientos me han llevado a hacer» (p. 50). Esta última afirmación, que aparece al comienzo del libro VII de las *Confesiones*, es quizá la más notable, puesto que atribuye una dimensión aléctica a los sentimientos que cada cual siente, y no a lo que pueda decir o pensar luego.

Todo ello le llevó a contraponer su «siento luego existo» (p. 50) al cartesiano «pienso luego existo», sugiriendo así una nueva concepción del sujeto moderno, que llevó a la Ilustración de inspiración rousseauiana por una vía muy distinta a la del pietismo kantiano. Rousseau proyectó escribir un libro titulado «La moral sensitiva, o el materialismo del sabio», pero no llegó a hacerlo. Su intención era mostrar que «la mayoría de los hombres, en el transcurso de su vida, parecen transformarse y trocarse en hombres diferentes» (p. 51). Su teoría moral, conforme a sus propios postulados filo-pasionales, quedó finalmente expuesta a una dama, Sofía d'Houdetot, por medio de una correspondencia conocida como *Cartas morales*. Sus teorías morales eran universales, pero eran presentadas a una persona concreta, con la que mantenía una cierta relación sentimental, no solo intelectual. Los sentimientos morales son previos a los pensamientos morales, y por supuesto a los dogmas y a las normas.

Así se desarrolla el *giro afectivo* rousseauiano (p. 57), sobre el cual merece la pena detenerse, debido a que aporta una dirección novedosa a la filosofía ilustrada, que apenas se ha desarrollado, opacada por el rigorismo kantiano. Aramayo deja claro desde el principio que Rousseau «no fue ni mucho menos el único ilustrado que reparó en el papel de las pasiones y del sentimiento, pero sí el que lo convirtió en un principio básico de su pensamiento, con la compasión y el amor hacia uno mismo como elemento vertebrador de su sistema, e incluso de su propia vida, de su obra y de su absolutamente idiosincrático estilo narrativo» (ibíd.). Sin negar la racionalidad en política y en moral, la cual deviene una especie de objetivo a lograr, el filósofo ginebrino afirmó la existencia de algo previo a la razón, *los sentimientos*, los cuales están sometidos al juez de la *conciencia moral*, indisoluble a su vez de la conciencia política.

Interpretando la propuesta rousseauiana, diré que aporta un nuevo concepto de verdad, que no se refiere al ser, sino al sentir. En otros términos: no solo hay que orientarse hacia el mundo exterior y decir las cosas tal y como son, sino ante todo al mundo interior, expresando las cosas como las sentimos. Ello implica ser veraces y reconocer nuestros errores, como el propio Rousseau hizo en sus *Confesiones*, pero sin renunciar por ello a las emociones y, en particular, a nuestras *com-pasiones*. En lugar de pensarnos como un dechado de virtudes, que actúa conforme a los imperativos kantianos del deber, se trata de ser como somos, y en particular como sentimos, pensando y actuando en conciencia. Ello implica ser conscientes de nuestros vicios, nuestras culpas y nuestras responsabilidades, que han de ser mostradas (y criticadas), en lugar de ocultadas. En las *Cartas morales* Rousseau dejó escrito que «existir equivale a sentir» (p. 52), lo cual implica una concepción singular de la existencia. Añadió a continuación que «nuestra sensibilidad es incontestablemente anterior a nuestra propia razón» (ibíd.). Afirmó asimismo que «los actos de la conciencia

no son juicios, sino sentimientos» (ibíd.), idea muy alejada e incluso contrapuesta a las tesis kantianas.

Sin embargo, Aramayo intenta establecer un puente entre Rousseau y Kant, al recordar que en la *Crítica de la razón práctica* la ley moral es un sentimiento moral, que difumina nuestro amor propio. Difiero de él en este punto, porque Kant no solo habla de leyes, sino ante todo de imperativos universales, noción esta que difícilmente cabe trasladar al ámbito de los sentimientos. Una cosa es que, según Rousseau, la moralidad humana tenga su base en dos grandes sentimientos morales, el amor hacia uno mismo y la compasión, los cuales son universales, y otra cosa es que dichos sentimientos adopten forma imperativa: el autodesprecio y la impiedad son perfectamente posibles en el ser humano, de modo que existe un hiato importante entre la concepción moral de Kant y la de Rousseau. Por otra parte, puede ser cierto que los juicios morales generen sentimientos morales, como dijo Kant, pero la inversa no es cierta: abundan los sentimientos morales que no generan juicios, sino acciones, a través de las cuales se expresan dichos sentimientos. Una moralidad basada en sentimientos difícilmente puede ser reducida a una moralidad basada en principios imperativos universales.

Diré pues que las *Cartas morales* y las *Confesiones* de Rousseau no aportan una teoría moral marcada por la idealidad y la universalidad, sino por la materialidad y la singularidad, como dejó claro en el subtítulo de su «moral sensitiva» y en el relato de sus propias pasiones. En todo caso, Rousseau encarna un personaje opuesto al *De nobis ipsi silemus* kantiano, puesto que emprendió una exploración personal e introspectiva de los conflictos y contradicciones morales que tuvo a lo largo de su vida. Esa *complejidad sentimental*, que Aramayo subraya, es la que le dio fuerza para construir un sistema filosófico-político que cristalizó en las nociones de voluntad general y contrato social, sin olvidar las exigencias educativas para que tales nociones se plasmen en un Estado.

3. *De los sentimientos subjetivos a la voluntad general*

Dicho de otra manera: no hay que desdeñar las componentes sentimentales de nuestras convicciones políticas, aunque dicha complejidad afectiva haya de pasar por el duro tamiz de la conciencia moral y de la conciencia ciudadana. Esta se plasma en el concepto de *voluntad general*, posiblemente la mayor aportación de Rousseau a la filosofía política. La expresión procede de Diderot (p. 66), pero fue Rousseau quien la desarrolló y la convirtió en el núcleo de su concepción republicana. El cuerpo político «es un ser moral que tiene una voluntad; y esta voluntad general es la fuente de las leyes, al mismo tiempo que la regla de lo justo e injusto» (ibíd.). En el *Manuscrito de Ginebra*, comentando

las teorías de Diderot sobre el derecho natural y la voluntad general, Rousseau da un paso decisivo: «es del orden social establecido entre nosotros de donde extraemos las ideas de cuanto nos imaginamos y solo comenzamos a devenir hombres tras ser ciudadanos» (p. 68). Es cierto que los hombres abandonan el estado natural al hacerse sociables, volviéndose desdichados y malvados, pero el remedio está en el mal, como escribió Rousseau: «esforcémonos por extraer del mal mismo el remedio que debe curarlo» (p. 69).

Ello le llevó a proponer dos definiciones de voluntad general sobre las que convendría meditar a fondo en esta segunda década del siglo xx, según Aramayo. En el *Manuscrito de Ginebra* la define como algo que está presente en cada individuo como «un acto puro del entendimiento que razona en el silencio de las pasiones sobre lo que el hombre puede exigir a su semejante, y lo que su semejante tiene derecho a exigir de él» (ibíd.). Ponerse en el lugar del otro, por tanto, es la base de la moralidad, siempre que ese paso lo dé el entendimiento, en ausencia de pasiones. Años después, en *El Contrato Social*, aportó una segunda definición, distinguiendo entre la voluntad de todos y la voluntad general: «con frecuencia hay mucha diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general; esta solo mira al interés común, la otra mira al interés privado, y no es más que una suma de voluntades particulares; pero quitad de estas mismas voluntades los más y los menos que se destruyen entre sí, y queda por suma de las diferencias la voluntad general» (ibíd.). Aramayo no profundiza luego en esta segunda definición, pero sí la propone para el debate en el mundo actual, casi dos siglos y medio después de la muerte de Rousseau. Para ello vuelve a citarle, en este caso un pasaje de su *Discurso sobre la economía política*, obra a la que atribuye no poco interés para el mundo contemporáneo: «si los políticos estuviesen menos cegados por su ambición, sentirían que el mayor resorte de la autoridad pública está en el corazón de los ciudadanos» (p. 75).

Digámoslo así: no se trata de ser ciudadanos, sino de *sentirse ciudadanos*. Hay que unirse para contener a los ambiciosos y preservar los derechos de los débiles, pero ello en base a sentimientos de solidaridad y empatía, así como de indignación por la injusticia. Hay una clase de leyes «que no se graban sobre el mármol, sino en el corazón de los ciudadanos» (p. 83), cuya base son los sentimientos morales de dichos ciudadanos, no la legislación positiva. Son las leyes del corazón las que mantienen «la verdadera constitución del Estado» (ibíd.), mientras que las otras leyes envejecen y caducan. La sociabilidad del hombre tiene un fundamento sentimental, previo al racional, sin perjuicio de que este sea el que dé expresión y articule la voluntad general. Reducir la política a cálculo y decisión racional, olvidando esa componente afectiva previa, aleja a los políticos de los ciudadanos.

Algo así es lo que está ocurriendo en muchos países europeos y por eso conviene releer a Rousseau. Este libro de Aramayo, siendo breve, es apasionado, intenso y directo. Autor académicamente prestigiado, irrumpe ahora en el foro público expresando sus sentimientos morales, que están a la base de sus convicciones políticas. Considero que Aramayo entra así en su etapa de madurez como pensador, de la que cabe esperar grandes logros, dada su larga y prestigiosa trayectoria académica. La presentación que hace de Rousseau es muy precisa académicamente, pero también apasionada, y políticamente comprometida. Habrá que prestar una atención especial a sus próximas publicaciones.

Javier Echeverría
Universidad del País Vasco

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA (ed.): *Historia e historiografía constitucionales*. Madrid, Trotta, 2015, 160 págs.

En *Historia e historiografía constitucionales*, el profesor Joaquín Varela —como editor y coautor— ha reunido seis trabajos (dos ensayos y cuatro entrevistas) en torno al objeto y al método de la Historia Constitucional como disciplina científica.

No existía hasta ahora —en lengua española— ninguna obra en la que se examinara de una forma tan extensa y detallada, el objeto, las fuentes y el método que caracterizan a la Historia Constitucional y permiten distinguirla de otros saberes afines. Por otro lado, resulta sumamente original la forma de hacerlo, esto es, a través de una serie de entrevistas a grandes maestros europeos que desde diferentes saberes —el Derecho, la Historia, la Filosofía Política o la Ciencia Política— han dedicado una parte importante de sus esfuerzos al estudio y la investigación de la Historia Constitucional.

La obra se inicia con un ensayo de Joaquín Varela titulado «La Historia constitucional: algunas reflexiones metodológicas». El punto de partida del autor es la comprensión de la Historia constitucional como «una disciplina histórica muy especializada () que se ocupa de la génesis y desarrollo de la Constitución del Estado liberal y liberal-democrático, con independencia de la forma que adopte esa Constitución y de su posición en el ordenamiento jurídico, aunque tanto esa forma como esa posición sean muy relevantes para la Historia constitucional». De esta forma, Varela delimita espacial y temporalmente el objeto de estudio de la disciplina que nos ocupa. La Historia constitucional se identifica con la historia del constitucionalismo como fenómeno histórico destinado a limitar el poder del Estado al servicio de la libertad, y cuyo nacimiento puede datarse en la Inglaterra del siglo xvii.

Con esas premisas el autor expone las diversas perspectivas existentes sobre la Historia constitucional: por un lado, la normativa-institucional que se ocupa de estudiar las normas que, en el pasado, regularon las bases del Estado liberal y sus instituciones; y, por otro, la doctrinal, centrada en el estudio de la reflexión intelectual que permitió alumbrar el Estado liberal. Cada una de esas perspectivas conducirá a los diversos cultivadores a ocuparse de distintas fuentes. Los primeros habrán de examinar documentos constitucionales, reglamentos parlamentarios, leyes electorales, convenciones constitucionales; los segundos, diarios de sesiones, opúsculos destinados a la acción política, artículos y publicaciones científicas. En relación con esta doble perspectiva, el profesor Varela advierte que «aunque resulte inevitable que el historiador del constitucionalismo centre su atención en una de estas dos (), lo deseable es que conjugue ambas». Y no solo eso «sino que además debe conectar las normas, las instituciones y las doctrinas constitucionales con la sociedad en que se insertan».

Desde esta óptica, Varela subraya igualmente cómo el historiador del constitucionalismo a la hora de estudiar las instituciones «debe esforzarse por advertir sus transformaciones por encima de su aparente quietud». La Historia constitucional debe poner de relieve los cambios experimentados en normas e instituciones acaecidos muchas veces de modo no formal, es decir mediante «mutaciones constitucionales». Por lo que se refiere al examen de las doctrinas constitucionales, el historiador debe prestar una atención especial a los distintos conceptos políticos y jurídicos que puedan formularse. En relación con esto último Varela advierte de los dos grandes peligros que el cultivador de la Historia Constitucional debe conjurar: el presentismo y el adanismo. El primero consiste en interpretar esos conceptos desde los parámetros propios del momento en que el historiador constitucional lleva a cabo su tarea, en vez de hacerlo desde el marco conceptual en que aquellos surgieron. En él incurren numerosos constitucionalistas. Varela pone como ejemplo a uno de los más insignes juristas franceses del siglo pasado, R. Carré de Malberg. En su formidable Teoría General del Estado atribuye a la doctrina constitucional de la Revolución Francesa la distinción entre soberanía nacional y soberanía popular, cuando lo cierto es que los autores de la Revolución —empezando por Sieyès— utilizaron siempre indistintamente ambos conceptos.

Varela destaca la importancia que para una correcta comprensión de la Historia constitucional alejada de cualquier tentación presentista revisten las enseñanzas de los autores del Diccionario de conceptos históricos básicos en lengua alemana, O. Brunner, R. Koselleck y W. Conze, por un lado, y los planteamientos de los integrantes de la Escuela de Cambridge, Q. Skinner y J. G. A. Pocock, tendentes a comprender mejor el sentido original de los textos del pasado, haciendo hincapié no tanto en la doctrina en sí cuanto en el cómo y el para qué de la misma (método intencionalista).

Ahora bien, Varela rechaza contundentemente que se pueda echar por la borda «los conceptos elaborados por la propia Historia constitucional a partir de un proceso racionalizador de su objeto de estudio». Cuando la Historia constitucional renuncia a formular sus propios conceptos o categorías analíticas, incurre en un adanismo tan peligroso como el presentismo. Como antídoto frente al adanismo, Varela defiende que «el historiador del constitucionalismo, sea cual sea su procedencia académica, (tenga) una sólida formación en Teoría de la Constitución».

Este interesante ensayo sirve de presentación del núcleo central de la obra constituido por cuatro entrevistas a grandes maestros europeos de la Historia Constitucional: los profesores E.W. Böckenforde, M. Troper, Maurice J. C. Vile y M. Fioravanti. Las preguntas que les formula el profesor Varela a todos ellos contienen reflexiones propias del entrevistador y muchas de ellas tienen por objeto conocer el punto de vista del entrevistado sobre la cuestión planteada. Las preguntas son tan interesantes como las respuestas.

Las entrevistas se estructuran en cuatro apartados. Tras una breve exposición de la obra de cada uno de los maestros entrevistados, Varela dialoga con ellos sobre los motivos que les condujeron a ocuparse de determinados temas, sobre sus principales conclusiones, y sobre sus proyectos de investigación en curso. A continuación se les pregunta por el desarrollo y situación de la historiografía del país al que pertenecen, para examinar, en el tercer bloque de las entrevistas, cuestiones metodológicas concretas de la disciplina. La cuarta y última parte de las entrevistas versa sobre el futuro de la Historia Constitucional en Europa y el reto de construir una Historia Constitucional europea. De esta forma, a través de los maestros entrevistados, se ofrece al lector una amplia panorámica sobre el estado en que se encuentra la Historia Constitucional en Europa, sus avances y sus dificultades.

El profesor Varela subraya que la atención prestada por los maestros entrevistados a la Historia Constitucional dista mucho de ser frecuente y merece por ello un reconocimiento. De hecho, la Historia Constitucional no es una disciplina científica autónoma en ninguno de los países examinados (Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Italia y España). Frente a la opinión de Varela de que no se puede achacar al normativismo kelseniano una influencia negativa en el desarrollo de los estudios de Historia Constitucional en Alemania en particular y en Europa en general, el profesor Bockenforde sostiene la tesis contraria puesto que dicho normativismo conduce «a que la Historia Constitucional carezca de relevancia»: «Kelsen acepta que se pueda hacer Historia Constitucional, que sea interesante, pero no cree que tenga trascendencia para la dogmática jurídica». En este sentido, la reflexión del insigne jurista germano creo que reviste un extraordinario interés por ser perfectamente extrapolable a nuestro país. En España es evidente que la Historia Constitucional ha dejado de

ser una parte esencial del Derecho Constitucional. Se trata de una mutilación de graves consecuencias. Y ello porque, como subraya Bockenforde, «la Historia constitucional es una condición necesaria para la plena comprensión del vigente Derecho Constitucional. No se puede desvincular este de sus presupuestos y condiciones históricas, a no ser que se quiera crear una forma ilusoria de Derecho constitucional. De ahí que también sea parte de este último».

El profesor Troper, por el contrario, considera que los rasgos esenciales del positivismo (evitar los juicios de valor) son aplicables al método científico propio de la Historia Constitucional. Se pone así de manifiesto que la relación entre el positivismo jurídico y la Historia Constitucional sigue siendo una cuestión abierta. Ahora bien, Troper coincide con todos en que la Historia Constitucional forma parte —también— del Derecho Público: «Ningún profesor de Derecho Administrativo francés puede dar clases de organización de la justicia administrativa sin remontarse a las ideas de los constituyentes del 89 sobre la naturaleza de la función jurisdiccional».

El profesor Vile subraya, con lucidez, la importancia de elementos políticos —no jurídicos— para la correcta comprensión de un sistema constitucional. Y desde esa óptica, la Historia constitucional es un instrumento indispensable para el conocimiento de esos elementos. Esto es algo que se pone de relieve en sus estudios sobre el sistema político norteamericano.

La cuarta y última entrevista de la obra es la realizada al profesor Maurizio Fioravanti, algunas de cuyas principales obras han sido traducidas al castellano y publicadas también por la Editorial Trotta. Fioravanti comienza recordando el magisterio que sobre él ejerció Paolo Grossi, fundador del Centro de Estudios de Historia y Teoría del Derecho de la Universidad de Florencia, que, entre otras cosas, es editor de los prestigiosos *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*. También se refiere a la influencia ejercida por Nicola Matteucci, y concretamente su clásica monografía sobre la revolución americana, en la que contrapone esta a la de 1793 (no a la de 1789, como había hecho Burke). Por lo que se refiere a sus proyectos de futuro, Fioravanti responde que «el tema que más (le) apasiona es el de la jurisdicción como modo de concreción de las normas constitucionales de principio». Es un dato muy significativo. En este sentido, el profesor florentino añade: «es un problema basilar para las actuales democracias constitucionales, y creo que se trata de un problema que presenta una dimensión histórica notable».

Fioravanti describe a la Historia Constitucional como «un triángulo con estos tres lados: la Historia del Derecho, el Derecho Constitucional y las Ciencias Políticas, dentro de las que se incardinan la Historia de las instituciones y las doctrinas, así como la propia Filosofía política». El diálogo entre todas estas disciplinas es fundamental, hasta el punto de que «la Historia Constitucional no puede ser pensada fuera de este diálogo».

Hablando del desarrollo de la historiografía constitucional italiana, Fioravanti menciona nuevamente la importancia de Matteucci (y de su obra *Organización del poder y libertad*, también traducida al castellano y editada por Trotta). El autor se lamenta de que el mensaje de Matteucci fuera durante mucho tiempo desatendido. Se refiere a la advertencia sobre las posibles derivas totalitarias ínsitas en la asunción de un punto de vista rígidamente positivista, reductor del derecho a la ley del Estado. A este positivismo rígido Matteucci opuso el constitucionalismo fundado sobre la idea y la práctica de la supremacía de la Constitución. Todas estas consideraciones explican el interés de Fioravanti por abordar el tema de la jurisdicción y concretamente su papel en la realización de la Constitución.

Especial atención merece la observación de Fioravanti de que «el Derecho Público Moderno, antes de ser estudiado como un complejo de normas jurídicas más o menos ordenadas sistemáticamente, debe ser entendido como producto de la historia». Esto es válido para el Derecho en general, pero reviste una singular relevancia en el caso de las Constituciones del siglo xx, que han introducido un nuevo tipo de normas, las normas fundamentales de principio. Concretamente se refiere a las surgidas en el ámbito de los derechos fundamentales, y destaca que dada su naturaleza «deben ser interpretadas con un criterio particular, antes que nada, precisamente en el plano histórico-cultural». Fácilmente se comprende que, con estas premisas, Fioravanti defiende —en un planteamiento que compartimos— que la Historia Constitucional no es una mera introducción al Derecho Constitucional vigente, como exposición de sus precedentes, sino «parte integrante de la interpretación constitucional, esto es, del trabajo que los juristas realizan a través de la doctrina y la jurisprudencia para dotar de significado a las normas de la Constitución».

La mayor parte de los entrevistados subrayan la necesidad de elaborar una Historia Constitucional europea como condición para el desarrollo de «un sentimiento conjunto de ser nosotros» (Bockenforde). Para Troper, en coherencia con sus planteamientos metodológicos, por el contrario, la pretensión de elaborar una Historia Constitucional europea es «una ideología más que una empresa científica».

El libro concluye con un estudio de I. Fernández Sarasola sobre los orígenes, desarrollo y situación actual de la historiografía constitucional española. Se trata del ensayo más detallado y exhaustivo de todos los que se han dedicado a esta cuestión hasta el momento. Fernández Sarasola expone cómo el Derecho Constitucional en España ha abandonado a la Historia Constitucional: «la Constitución de 1978 () supuso, en el caso del Derecho Constitucional, una sentencia de muerte para su interés por la historia». El autor critica por ello, con razón, el «presentismo», como «lógica consecuencia del pragmatismo que hoy tiñe el Derecho Constitucional» y que determina que «si se vuelve la

mirada al pasado, es solo para tratar de hallar en él un precedente de instituciones actuales». En ese contexto de abandono general, merecen destacarse los esfuerzos de aquellos constitucionalistas que no sólo no han relegado la Historia Constitucional sino que la han cultivado con encomiable rigor y fecundos resultados. El autor recuerda, con toda justicia, las trayectorias de Joaquín Varela y de Roberto Blanco, a quienes debemos contribuciones de gran valor a la disciplina que nos ocupa.

En otros ámbitos, el autor destaca también la importancia que reviste para el avance de la Historia Constitucional el proyecto internacional «Historia conceptual, constitucionalismo y modernidad en el mundo iberoamericano, lenguajes y conceptos político-jurídico fundamentales», dirigido por el catedrático de la Universidad del País Vasco, Javier Fernández Sebastián. El proyecto se enmarca en el campo de la Historia de los conceptos: «un proyecto que, más allá de los numerosos seminarios y congresos celebrados, y de las publicaciones individuales de los miembros del grupo científico, se ha materializado en diversas obras colectivas que sin duda resultan imprescindibles para la Historia Constitucional».

Finalmente, y tras pasar revista a los logros y avances de la Historia Constitucional en España, Fernández Sarasola apunta, como principal carencia, «la ausencia de un Tratado de Historia Constitucional española actualizado y a la altura del presente momento de vigor de la disciplina».

En definitiva, la obra que comentamos ofrece una atractiva panorámica de los orígenes, desarrollo y perspectivas de futuro de la Historia Constitucional. Lo hace de forma ágil y amena a través de una serie de entrevistas en las que el profesor Varela dialoga con grandes maestros que han cultivado esta disciplina. Resulta, por ello, de lectura obligada para todos aquellos que desde la Historia, el Derecho o la Ciencia Política están interesados en la Historia Constitucional.

Javier Tajadura
Universidad del País Vasco

MANUEL ZAFRA VÍCTOR: *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. Madrid, Iustel, 2015, 505 págs.

Manuel Zafra Víctor, Manolo Zafra para quienes lo conocemos y apreciamos, además de ser profesor de Ciencia Política y de la Administración Pública en la Universidad de Granada, y de haber sido director del Plan Estratégico de la Diputación de Granada (2003-2004), director general de Co-

peración Local en el Ministerio de Administraciones Públicas (2004-2007), y director general de Administración Local en la Junta de Andalucía (2008-2010), pertenece a ese tipo tan singular de personas de las que recuerdas frases, o reflexiones, propias o prestadas, que son como linternas o, si se prefiere un tono más lírico, como lunas llenas en mitad de una noche oscura y tenebrosa. Porque iluminan. Y no solo los primeros metros del pedregoso camino, tan propicio para el tropiezo de quien deambula por él, a veces, sin rumbo, en ocasiones a la deriva, sino también más allá, un horizonte lejano que se advina incierto, pero que gracias a la luz que sus ideas arrojan se puede transitar con la tranquilidad que ofrece saberse bien acompañado. Un hombre de ideas y con ideas, que seguramente como pocos tiene una comprensión cabal por profunda del régimen local español, la comunidad política local única que integran municipios y provincias.

Le gusta repetir a Manuel Zafra que si somos capaces de ver más allá que quienes nos precedieron es porque caminamos a hombros de gigantes. Es un tributo a quienes considera sus maestros. Rechaza, lleno de razón, el adanismo, hoy tan presente en el discurso político más banal.

No se dejen engañar por lo que parece que sugiere el título de su libro. Aunque hay autobiografía, algunos nombres de compañeros de viaje, con quienes tuvo oportunidad de compartir y debatir, mucho reconocimiento y alguna crítica no disimulada, lo que van a encontrar en este libro es, sobre todo, un rico, argumentado y matizado despliegue de buenas ideas (que no siempre, por cierto, obtuvieron el respaldo político que se merecían), de recia raigambre politológica y constitucional. Ideas sobre cómo afrontar desde un punto de vista normativo la cosa local, con el propósito firme, precisamente, y si se me permite la licencia expresiva, de «descosificarla» o «desmaterializarla», a fin de convertirla en lo que, en realidad, es y debería de ser: un nivel territorial de gobierno, que goza de la misma legitimidad democrática que los otros, el estatal y el autonómico, y que, en consecuencia, precisa de un referente normativo que refleje esa dignidad, lo que hoy en día no sucede. Ese es el gran afán de Manuel Zafra: justificar la necesidad de que, por fin, nuestros Gobiernos y Administraciones locales ocupen el lugar, normativo e institucional, que merecen en la organización territorial de nuestro Estado, más aún cuando desde la Sentencia 246/2006 el Tribunal Constitucional priva a la ley básica local de la «función constitucional» que le reconocía la jurisprudencia anterior.

No deja de tener su mérito que el libro se encuentre prologado por Luciano Parejo Alfonso, gran valedor en nuestro país de la consideración de la autonomía local como garantía institucional, idea esta que, aun reconociendo su valía, considera superada el autor del libro. Mérito porque quienes discrepan son capaces, sin embargo, de reconocerse mérito, lo que no es tan frecuente en estos pagos. Dice el profesor Parejo que «[e]l libro de Manuel Zafra

da cuenta, de primera mano, del esfuerzo calificable —con independencia del grado de coincidencia que con él se tenga— de más serio, fundado y de mayor aliento hasta ahora realizado para la renovación, con verdadero sentido de Estado, del marco legal básico del gobierno y administración, pero también de la enorme dificultad del empeño entre nosotros por razón de vicios tradicionales sobradamente conocidos y de una cultura política poco proclive a operar con visión de largo plazo y estructural». Y dice bien.

La obra se encuentra estructurada en tres partes. La primera da cuenta de su periplo al frente de la Dirección General de Cooperación Local, de 2004 a 2007, cuando el ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, le encomienda elaborar una ley de bases sobre gobierno y administración local, en un momento de especial agitación territorial, pues coincide con la apertura de un nuevo y abigarrado proceso de reformas estatutarias que, como siempre desde la puesta en marcha del Estado autonómico, supedita la atención e interés por la cuestión local a la autonómica, lo que se traduce en la reforma (muy accidentada) de varios Estatutos de autonomía, con el catalán como hito que marca una época, y la frustración de una ley local que, pese a su acrisolada maduración, se quedó en fase de anteproyecto.

En la segunda parte, Manuel Zafra relata su paso por la Dirección General de Administración Local de Andalucía, de 2008 a 2010, y la redacción de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (Ley 5/2010, de 11 de junio), una ley en la que, con sus vicisitudes, pudo plasmar parte de las buenas ideas a que antes nos referíamos, si bien, en otros casos, hubo de ceder ante las exigencias de la política. De particular interés es que se consiguiera dotar a esa ley de una singularidad («función estatutaria», la llama Zafra), por razón de la materia y el procedimiento (mayoría reforzada en su aprobación), que pudiese servir para, entre otras cosas, simbolizar la singularidad propia de su contenido, que no quiere ser mero objeto a regular, sino genuino sujeto político que se organiza y regula a partir de un ámbito competencial que tiene reconocido; es decir, auténtico gobierno.

La parte tercera y última de este libro aborda diferentes cuestiones, aunque todas estrechamente vinculadas por un mismo hilo conductor. En el primer epígrafe se lleva a efecto una revisión de la vieja y nada pacífica relación entre bases estatales y exclusividad (limitada) de la competencia estatutaria sobre régimen local, con un repaso de la jurisprudencia constitucional más reciente, en particular, la plasmada en las SSTC 31/2010 (*Estatut de Catalunya*) y 159/2011 (cooperación económica local). En el segundo, se efectúa un análisis crítico sumamente severo de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre), una norma que, incluso, va más allá de lo mucho que ya permite la también cuestionada Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012, de 27 de abril), y a la que, sin ambages, se caracteriza de inconstitucional por vulneración de

la autonomía municipal y provincial constitucionalmente garantizadas. En el epígrafe tercero, se da cuenta de la normativa que han ido aprobando distintas comunidades autónomas en desarrollo de esta Ley 27/2013, a través de la cual, en buena medida, se ha buscado, en parte, neutralizar las previsiones de la misma. Y, por último, en el epígrafe cuarto, con el que pone fin a este libro, a modo de epílogo sobre la función directiva, se incluyen unas sustanciosas reflexiones sobre el papel que corresponde desempeñar al directivo local, a medio camino entre el representante público y el cuerpo funcionarial, y, más en general, acerca de la necesidad de que la política y el conocimiento experto jueguen en el campo que les corresponde, la primera tomando decisiones inspiradas en criterios de conveniencia u oportunidad, y el segundo, aplicando las decisiones de la manera más efectiva posible.

Expuesto de manera muy apretada, así se estructura el libro de Manuel Zafra del que aquí venimos dando cuenta. Con todo, lo sustancial del mismo radica en lo que ya se ha adelantado: un conjunto de buenas ideas que, a decir verdad, son mucho más que eso, pues con esa expresión alguien podría quedarse con la falsa impresión de que solo hay ladrillos, por excelente calidad que tengan, cuando, ciertamente, lo que podemos encontrar en él es un auténtico edificio, como, por otra parte, es lo que corresponde a quien aspira a construir los fundamentos de un nivel de gobierno, el local, que, junto al estatal y al autonómico, ofrezcan una idea completa de la forma territorial del Estado español.

Lo expresa con meridiana claridad Manuel Zafra: «Yo no tenía dudas: municipios y provincias integran un nivel de gobierno equiparado en el artículo 137 de la CE al Estado y las comunidades autónomas que se constituyan; los artículos 148 y 149 de la CE no señalan la autonomía local como materia de competencia autonómica o estatal». Y su «propuesta ideal» para lograr el objetivo es igualmente clara: «reforma de la Constitución y reserva a ley orgánica para la regulación de la autonomía local»; esto es, hay que acabar con la disputa competencial entre Estado y comunidades autónomas sobre el régimen local, que tiene que dejar de ser materia, y para ello nada mejor que fijar en el texto constitucional un legislador del gobierno y la administración local de mayoría reforzada que desarrolle un contenido constitucional, mínimo, pero cierto e inmodificable, basado en competencias, potestad normativa, hacienda, autoorganización.

En fin, este es el marco general de comprensión de la obra que aquí se reseña. Dada su amplitud y completud no es posible, ni por aproximación, dar cuenta aquí de las múltiples ideas, sugerencias, críticas, reflexiones que en la misma se contienen. Pero por si aún hiciese falta despertar el interés por su lectura pausada, me animaré, para ir concluyendo, a recopilar, a la manera de fogonazos, algunas de ellas. Por ejemplo:

- «la autonomía local no es autonomía administrativa en el marco de la ley; es autonomía política en el marco de la Constitución»;
- «la potestad normativa local tiene fundamento constitucional, es inherente a la autonomía política de municipios y provincias»;
- «la relación ley ordenanza no debe situarse en el concepto de reserva de ley sino en la delimitación competencial entre diferentes niveles de gobierno legitimados democráticamente»;
- cabe concebir «*la ordenanza como ley material* que innova el ordenamiento jurídico»;
- «que las comunidades autónomas dispongan de potestad legislativa no legitima la ocupación del espacio, constitucionalmente garantizado, correspondiente a la autonomía local»;
- la provincia es una «entidad local constitucionalmente configurada por la agrupación de municipios»; como tal, «la provincia, aunque con sustantividad institucional, no es una entidad local distinta de los municipios, sino que constituye un sistema que la integra, junto a los municipios, en un mismo nivel de gobierno, una sola comunidad política local»;
- «la asistencia constituye el sentido de la provincia»; «la provincia debe asistir a los municipios, tiene la obligación genérica de prestar asistencia a unos municipios con baja capacidad de gestión»; «la asistencia es potestativa para el municipio, pero obligatoria para la provincia, pero la obligación no vincula a la provincia hasta el punto de conceder cualquier petición de asistencia municipal. Necesariamente la diputación debe ponderar con criterio intermunicipal la demanda del municipio»;
- «provincia y municipios despliegan sus competencias sobre un interés local compartido»; «las competencias funcionales de la provincia se proyectan sobre competencias municipales con el fin de ponderar con visión intermunicipal los intereses específicos de cada municipio»; por eso, la «concertación» es el mejor «procedimiento de relación institucional entre provincia y municipios»;
- «La relación entre mayoría y minoría debe ser el referente para el diseño de la forma de gobierno local a la hora de determinar las funciones de los órganos necesarios, por ejemplo, la configuración del pleno como órgano decisorio y como institución concebida para la deliberación, el debate, el control y la rendición de cuentas».

Es solo una muestra, pero suficientemente significativa, me parece, como para dejar constancia de que nos encontramos ante una obra de referencia en el panorama bibliográfico español, politológico y jurídico, sobre régimen lo-

cal. De entre sus muchos méritos, quizás el mayor consista en su *vis* innovadora, pero firmemente arraigada en el suelo constitucional. Hay conocimiento y visión. Manuel Zafra hace lo que dice que hay que hacer: mirar el pasado con ojos de futuro. Y nos brinda la generosa oportunidad de acompañarle. Quien se «atreva» a hacerlo con inteligencia comprobará que puede ver mucho más allá de lo que veía antes. Es la ventaja de ir a hombros de un gigante del pensamiento local español.

Antonio Arroyo Gil
Universidad Autónoma de Madrid

JOAQUÍN TORNOS MAS: *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*. Madrid, Iustel, 2015, 188 págs.

El autor del libro, prestigioso profesor administrativista de la Universidad de Barcelona, señala como su principal objetivo el de ofrecer un marco de referencia a fin de desarrollar propuestas razonables, democráticas y factibles para solucionar el llamado conflicto catalán, es decir «la ubicación de la nación catalana dentro del Estado español». Para lograr tal objetivo, Joaquín Tornos se ha empeñado en el análisis del último proceso político desarrollado en Escocia con un problema similar: la ubicación de la nación escocesa dentro del Reino Unido. En la parte conclusiva del libro, el autor no niega la posibilidad de celebrar en el Principado un referéndum de similares características al que tuvo lugar en Escocia el 18 de septiembre de 2014, pero considera que no es la única respuesta política y jurídica «... ni seguramente la mejor».

El profesor Tornos es partidario de un proceso de reforma constitucional en España en el que se dé satisfacción a la reivindicación catalana de su reconocimiento como nación y su posición singular dentro del Estado español. Un proceso de reforma tal plantea también importantes dificultades de orden político para poderse formular e implementar en un futuro más o menos próximo. En todo caso, según asevera el autor, el proceso debería sustentarse en un consenso de amplia mayoría de partidos políticos a favor de la reforma en clave federal. Se trataría de una alternativa federal protectora de las diferencias históricas, culturales, lingüísticas, y al reconocimiento de realidades nacionales diferenciadas dentro de la nación común española, como Cataluña.

El caso de Escocia sirve de contrapunto para analizar los escenarios del caso catalán. Como es sabido, de los 4,3 millones de escoceses registrados electoralmente (97 por ciento del censo poblacional), alrededor de dos millones respondieron negativamente en el referéndum de 2014 a la pregunta: «¿Debería ser Escocia un país independiente?». La diferencia con los partidarios del

«sí» fue de unos 400.000 votos, rondando los porcentajes del 55 por ciento en contra y el 45 por ciento a favor. La ventaja numérica entre el «no» y el «sí» fue neta, despejando dudas e interpretaciones del sentir mayoritario de los escoceses respecto a la secesión del Reino Unido.

Sucede, como bien apunta el profesor Tornos, que el referéndum hizo un planteamiento binario —«sí» o «no»— que eliminaba una tercera opción (*devo max*), la cual muy probablemente habría concitado un amplio respaldo mayoritario de los ciudadanos escoceses. En realidad el propio ejecutivo escocés barajó la posibilidad de una consulta con las tres opciones (independencia, *statu quo* y *devo max*). Las dificultades para interpretar un resultado que pudiera no haber arrojado un porcentaje superior al 50 por ciento para ninguna de las tres respuestas, junto al deseo del gobierno británico de «simplificar» el referéndum con dos alternativas, prevalecieron finalmente. El 15 de octubre de 2012, Alex Salmond y David Cameron, representantes de sus respectivos gobiernos escocés y británico, firmaron el Acuerdo de Edimburgo, que permitió la celebración de la consulta popular apenas dos años después. Se trataba, en suma, de revisar con el acuerdo del pueblo escocés el Tratado de la Unión (*Act of Union*), por el cual se habían unido en 1707 los parlamentos escocés e inglés para crear el Reino Unido (la propia bandera británica, *Union Jack*, refleja tal agrupación política con la superposición de las banderas de San Andrés, escocesa, y la de San Jorge, inglesa).

En cierto modo paradójicamente, el resultado institucional del referéndum de 2014 en Escocia ha validado la tercera opción de la *devo max*, cuestión que, como ya se ha señalado, no se incluyó como tercera opción de la consulta escocesa. Según el compromiso (*pledge* o *vow*) adquirido durante la campaña del referéndum por los principales partidos británicos (Conservador, Laborista y Liberal), las instituciones centrales del Reino Unido deberían dotar al Parlamento escocés de mayores competencias, en línea con la denominada *devo max*, con un mayor nivel de autogobierno en el seno de la politeya británica. La ulterior «devolución de poderes» supondría en la práctica que, salvo los ámbitos de defensa y de relaciones exteriores, los diputados del Parlamento escocés serían responsables del resto de las políticas públicas. Ello incluiría las fiscales y de financiación de las institucionales de autogobierno escocesas. El propio primer ministro británico, David Cameron, habló tras la consulta de una *devolution revolution*, aludiendo a una generalizada descentralización en el Reino Unido, la cual incluiría también la capacidad de los diputados de Westminster elegidos en las circunscripciones inglesas para dirimir asuntos sólo de la directa competencia de Inglaterra.

De acuerdo con el análisis precedente, la lectura «práctica» del resultado del referéndum escocés es que ganó la alternativa de una mayor descentralización de poderes y, por ende, de independencia política a Escocia, pero

rehuendo la posibilidad de la secesión o del *statu quo* inmovilista. Según las encuestas efectuadas tras la celebración del referéndum (*Herald Scotland*, 5 de octubre de 2014), dos terceras partes de escoceses eran partidarios de la *devo max*, la cual contaba con un apoyo del 71 por ciento de hombres, del 62 por ciento de mujeres y era transversal a todos los grupos de edad y clases sociales. Además, el mayor nivel de autogobierno era la opción mayoritaria de los votantes de todos los partidos representativos en Escocia (59 por ciento de los liberales demócratas, 60 por ciento de los conservadores, 62 por ciento de los laboristas, 71 por ciento de los verdes y 79 por ciento de los nacionalistas).

El profesor Tornos ha realizado una cabal investigación del caso escocés recogiendo aquellos aspectos que sirven para contrastar la situación catalana. Su selección de temas y aspectos confrontados por Escocia en los últimos decenios interesan al autor por su paralelismo con el último desarrollo político en Cataluña. Quizá deba hacerse una observación complementaria respecto a la viabilidad económica de una hipotética Escocia independiente, asunto que galvanizó buena parte de los debates que tuvieron lugar durante la campaña del referéndum en el país caledonio. Es cierto, como indica el autor, que Escocia recibe mediante una transferencia agregada, o *block grant*, recursos financieros para su gasto público, los cuales no son categóricos o finalistas. En términos comparados, las aportaciones que recibe del Tesoro británico, como parte integrante del Reino Unido, son superiores a las recibidas por Inglaterra o Gales, si bien el cálculo se realiza tomando como principal consideración la población de dichos territorios (no debe olvidarse, al respecto, que Escocia comprende prácticamente un tercio de la superficie de la isla de Gran Bretaña, lo que conlleva gastos suplementarios de infraestructuras y servicios).

Con los dineros del *block grant*, el ejecutivo escocés puede financiar las políticas que considere más adecuadas en su acción de gobierno, optimizando el gasto de los programas incluidos en sus competencias descentralizadas. En tiempos recientes, por ejemplo, la autonomía del gobierno autonómico escocés se ha manifestado en la priorización de sus políticas públicas por preservar un modelo de Estado de bienestar europeo en su versión más universalista, como es el caso de sus vecinos países nórdicos. Tráiganse a colación, por ejemplo, los programas ya implementados por el gobierno escocés de cuidados a los mayores, de provisión de medicinas del Servicio Nacional de la Salud en Escocia, ambos sin coste alguno para los usuarios, o la exención de tasas universitarias a los estudiantes escoceses. No es casual que una aspiración de vocación socialdemócrata por una sociedad más igualitaria resultase en un argumento persuasivo para una buena parte de los anteriormente fieles votantes laboristas *Clydesiders* radicados en Glasgow, los cuales votaron afirmativamente en el referéndum de septiembre de 2014.

Ciertamente Escocia aporta más a la «caja común» británica si se toman en cuenta los ingresos fiscales generados por la explotación del petróleo del Mar del Norte, situado junto a las costas escocesas. Cabe considerar que tales ingresos forman parte del conjunto británico. Pero una Escocia independiente haría del país caledonio uno de los más ricos del mundo, similar a Noruega su vecino al otro lado del Mar del Norte. No existe en el caso de Cataluña un parangón extractivo similar, aunque algunos nacionalistas han insistido en que el Principado sería más rico si se separase de una España que les «roba» (sic).

El libro se divide en tres capítulos y se cierra con unas extensas consideraciones finales. En el primer capítulo el autor sitúa sintéticamente la realidad escocesa y catalana en el contexto contemporáneo de la crisis de los Estados soberanos westfalianos. En el segundo capítulo, el autor lleva a cabo un examen del proceso escocés a partir de la *devolution* de 1998 hasta las elecciones generales celebradas en el Reino Unido en mayo de 2015. El tercer capítulo versa sobre los principios fundamentales sobre los que se ha sustentado el proceso escocés y que guardan una relación más directa con la problemática catalana. Finalmente, las conclusiones inciden en el reconocimiento de naciones sin Estados, el cual debe completarse con el reconocimiento parejo de la creciente interdependencia de los países y de un sistema de soberanías compartidas. Los lectores interesados en el devenir político de Escocia y Cataluña encontrarán provecho, a buen seguro, en las páginas de este libro oportuno y clarificador.

Luis Moreno

Profesor de Investigación
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)