



REVISTA DE

# Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**JAVIER PEÑA ECHEVERRÍA**

La teoría política de d'Holbach y sus presupuestos filosóficos

**MANUEL TOSCANO**

Autoridad y razones para la acción: dos problemas

**JAVIER LION BUSTILLO**

¿El resurgimiento político del Líbano cristiano?

**JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ**

Las constituciones de las primaveras árabes y su implementación: el caso de Marruecos

**FRANCESCO EMMANUEL PENAGLIA VÁSQUEZ,  
ESTEBAN MANUEL VALENZUELA VAN TREEK Y  
JESSICA LEGUÁ VALENZUELA**

Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder

**CRISTINA ARES CASTRO-CONDE**

Envejecimiento y política: un debate politológico

**MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ**

Los reformistas del franquismo en las Cortes: el Grupo Parlamentario Independiente

**AITOR PÉREZ**

Las causas de la transparencia financiera en España: ¿fortaleza democrática o coyuntura crítica?

**JOSEP M. COLOMER**

La aventurada apuesta por la independencia de Cataluña

# 179

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

## 2018

ARTÍCULOS



RECENSIONES

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

### Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

### Vocales

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

Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

## 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 Villaamil, 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.<sup>a</sup> 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

Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

La *REP* cumple con los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y 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 7 de junio de 2019.

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 7th of June, 2019.

REVISTA DE

# Estudios Políticos

179

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

2018

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  
—solo accesible bajo suscripción— 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](mailto:suscripciones@cepc.es)  
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

### PRECIOS AÑO 2018 (SIN IVA)

SUSCRIPCIONES		NÚMERO SUELTO	
En papel	Electrónica	En papel	Electrónico
53 €	22 €	15 €	7 €

ISSN-L: 0048-7694  
Depósito legal: M. 2426-1958

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 787-17-012-6 (PAPEL)  
NIPO: 787-17-014-7 (HTML)  
NIPO: 787-17-013-1 (PDF)

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



PAPEL RECICLADO  
LIBRE DE CLORO

# SUMARIO

Núm. 179, enero/marzo 2018

## ARTÍCULOS

- JAVIER PEÑA ECHEVERRÍA**  
La teoría política de d'Holbach y sus presupuestos filosóficos . . . . 13-41
- MANUEL TOSCANO**  
Autoridad y razones para la acción: dos problemas . . . . . 43-67
- JAVIER LION BUSTILLO**  
¿El resurgimiento político del Líbano cristiano?. . . . . 69-99
- JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ**  
Las constituciones de las primaveras árabes y su implementación: el caso de Marruecos. . . . . 101-129
- FRANCESCO EMMANUEL PENAGLIA VÁSQUEZ, ESTEBAN MANUEL VALENZUELA VAN TREEK Y JESSICA LEGUÁ VALENZUELA**  
Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder . . . . . 131-169
- CRISTINA ARES CASTRO-CONDE**  
Envejecimiento y política: un debate politológico . . . . . 171-198
- MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ**  
Los reformistas del franquismo en las Cortes: el Grupo Parlamentario Independiente . . . . . 199-230
- AITOR PÉREZ**  
Las causas de la transparencia financiera en España: ¿fortaleza democrática o coyuntura crítica? . . . . . 231-265
- JOSEP M. COLOMER**  
La aventurada apuesta por la independencia de Cataluña . . . . . 267-294
- 
- ## RECENSIONES
- MARÍA LOIS:** *Construir Galicia(s). Lugar, elecciones y política nacionalista*, por Mateo Ballester Rodríguez . . . . . 297-302

JAVIER RUIPÉREZ: <i>El Título X de la Constitución española de 1978 a la luz de las funciones de la Reforma Constitucional (un estudio de teoría del derecho constitucional en cuanto ciencia conceptual y ciencia práctica)</i> , por Javier Tajadura . . . . .	302-308
COLABORAN . . . . .	309-312

# TABLE OF CONTENTS

Issue 179, January/March 2018

## ARTICLES

**JAVIER PEÑA ECHEVERRÍA**

D'Holbach's political theory and its philosophical assumptions . . . 13-41

**MANUEL TOSCANO**

Authority and reasons for action: Two problems . . . . . 43-67

**JAVIER LION BUSTILLO**

The political reemergence of Christian Lebanon?. . . . . 69-99

**JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ**

The Arab Spring Constitutions and their implementation: The case of Morocco . . . . . 101-129

**FRANCESCO EMMANUEL PENAGLIA VÁSQUEZ, ESTEBAN MANUEL VALENZUELA VAN TREEK AND JESSICA LEGUÁ VALENZUELA**

Regionalist movements in Chile and the ruling bloc's co-optation of decentralization . . . . . 131-169

**CRISTINA ARES CASTRO-CONDE**

Ageing and Politics: A debate in political science. . . . . 171-198

**MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ**

The reformists of the Franco regime at the Cortes: The Independent Parliamentary Group . . . . . 199-230

**AITOR PÉREZ**

The causes of financial transparency in Spain: Democratic strenght or critical juncture? . . . . . 231-265

**JOSEP M. COLOMER**

The ventorous bid for the independence of Catalonia . . . . . 267-294

## REVIEWS

MARÍA LOIS: *Construir Galicia(s). Lugar, elecciones y política nacionalista*, by Mateo Ballester Rodríguez. . . . . 297-302

JAVIER RUIPÉREZ: <i>El Título X de la Constitución española de 1978 a la luz de las funciones de la Reforma Constitucional (un estudio de teoría del derecho constitucional en cuanto ciencia conceptual y ciencia práctica)</i> , by Javier Tajadura. . . . .	302-308
<b>CONTRIBUTORS</b> . . . . .	309-312

## COLABORAN

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

Profesora contratada doctora en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha estudiado el Máster en Estudios Europeos del Colegio de Europa de Brujas (2004-2005), y realizado estancias de larga duración en el Departamento Democracia y Democratización del Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston. Es miembro de los proyectos del programa del MINECO (2016-2019) «Recursos, capacidades e influencia de España y los demás Estados miembros en el proceso político de la UE» y «Regional Manifestos Project». También, colabora con el Manifesto Project (WZB) desde 2014, encargándose actualmente de la dirección del subprograma de extensión de la base de datos a doce países latinoamericanos. Sus líneas de investigación son: política de la UE, gobernanza multinivel, partidos políticos y envejecimiento.

JOSEP M. COLOMER

Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Georgetown. Ha sido profesor de investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y docente en las Universidades Autónoma de Barcelona y Pompeu Fabra, así como profesor visitante en varios países. Es miembro por elección de la Academia Europea y socio vitalicio de la Asociación Americana de Ciencia Política y de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. Autor de más de doscientos capítulos de libro y artículos en revistas académicas internacionales, así como autor o compilador de veinticinco libros, traducidos a cinco idiomas. Es también miembro de consejos de redacción o de asesores de varias revistas, y *senior editor* de Instituciones Políticas de la *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

## MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ

Doctor en Historia por la Universidad de Castilla-La Mancha. En la actualidad trabaja como investigador Juan de la Cierva en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Es especialista en historia política y constitucional del siglo XX español, y presta una específica atención a las instituciones parlamentarias. Sobre estos temas ha publicado numerosos artículos en revistas científicas españolas (*Hispania, Revista de Estudios Políticos, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Historia Constitucional, Investigaciones Históricas, Historia y Política, Historia del Presente, Espacio, Tiempo y Forma...*) y extranjeras (*Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, Estudios de Historia de España, Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies, History of Education Review, Le Carte e la Storia...*). Es autor de diversos libros: *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica* (2012); *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional* (2014), y *Un Parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)* (2015).

## JESSICA LEGUÁ VALENZUELA

Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos en la Universidad Alberto Hurtado. También es administradora pública con mención en Ciencias Políticas en la Universidad de Concepción. Sus principales líneas de investigación son: conflicto social, disputa política, acción colectiva y movimientos sociales.

## JAVIER LION BUSTILLO

Profesor asociado en el Departamento de Historia del Pensamiento y Movimientos Políticos y Sociales de la Universidad Complutense y en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE. Doctor en Historia por la Universidad de Cádiz y máster en Política y Gobierno en la UE por la London School of Economics. Entre sus publicaciones destacan: *La Comunidad Europea y la unificación alemana* (2013) y *La reunificación alemana y la seguridad europea* (2008). Igualmente, ha publicado en revistas académicas como *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Historia Contemporánea, Historia y Política, Revista Electrónica de Estudios Internacionales* y *Revista de Paz y Conflictos*. Sus principales líneas de investigación son: historia del siglo XX, relaciones internacionales y estudios de paz y conflictos.

## FRANCESCO EMMANUEL PENAGLIA VÁSQUEZ

Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de Universidad Alberto Hurtado. Licenciado en Administración Pública, Universidad de Santiago. Chile. Sus principales líneas de investigación son: conflicto social, acción colectiva, movimientos sociales, participación ciudadana. Entre sus publicaciones podemos destacar: junto a E. Valenzuela y L. Basaure *Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental reivindicativo al autonomismo regional* (2015); junto a E. Valenzuela, F. Pressacco y I. Cienfuegos «Pilares necesarios para una descentralización sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno» (*Revista de Administração Pública*, 2015), y junto a E. Valenzuela «Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero» (*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2014).

## JAVIER PEÑA ECHEVERRÍA

Catedrático de Filosofía Moral y Política en la Universidad de Valladolid. Sus publicaciones versan sobre el pensamiento político moderno —Spinoza, Vitoria, Suárez, Lipsio, razón de Estado en España, Grocio, Rousseau— así como sobre la ciudadanía, el republicanismo y el cosmopolitismo contemporáneos.

## AITOR PÉREZ

Licenciado en Economía por la Universidad de Zaragoza, máster en Unión Europea por el Real Instituto de Estudios Europeos y máster universitario en Política y Democracia por la UNED, es doctorando del programa de Gobernanza Global y Estado de Derecho de la Universidad de Salamanca. Trabaja como consultor en el sector de la cooperación internacional para el desarrollo y es investigador asociado del Real Instituto Elcano.

## JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Jaén. Ha sido Visiting Professor en la Universidad de Cagliari (Italia) y becario de las Cortes Generales. En torno a las nuevas constituciones del Maghreb ha publicado diversos estudios: «Transformaciones y

cambios en la jurisdicción constitucional en el Maghreb: la implantación de los nuevos tribunales constitucionales de Marruecos y Túnez» en *La Ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro* (2017); «El derecho al agua en las nuevas Constituciones de Marruecos (2011) y Túnez (2014)» (*Revista de Derecho Político*, 2017); «Justicia constitucional transicional y jurisdicción constitucional en la constitución tunecina de 2014» (*Revista General de Derecho Público Comparado*, 2016), y «La Constitución marroquí de 2011 y el ensayo de parlamentarización de la monarquía» (*Revista de Estudios Políticos*, 2014).

#### MANUEL TOSCANO

Doctor en Filosofía y profesor titular de Filosofía Moral en la Universidad de Málaga. Recientemente ha publicado: «Sobre el concepto de privacidad: la relación entre privacidad e intimidad» (*Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, 2017); «Una “palabra camaleón”: los usos de la responsabilidad» (*Claves de Razón Práctica*, 2016), y ha editado con Jan Harald Alnes *Varieties of Liberalism: Contemporary Challenges* (2014).

#### ESTEBAN MANUEL VALENZUELA VAN TREEK

Doctor en Historia por la Universidad de Valencia, máster en Desarrollo por la Universidad de Wisconsin y magíster en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es director del Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Sus líneas de investigación son: el regionalismo, la descentralización, el municipalismo y los movimientos regionales. Entre sus publicaciones podemos destacar: junto a E. Valenzuela y L. Basaure *Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental reivindicativo al autonomismo regional* (2015); junto a E. Valenzuela, F. Pressacco y I. Cienfuegos «Pilares necesarios para una descentralización sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno» (*Revista de Administração Pública*, y junto a E. Valenzuela «El modelo dual-incremental de regionalización en Chile: Intendentes electos y gobernadores Delegados» (*Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2015).

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

## Temas de interés

La *Revista de Estudios Políticos* (REP) publica trabajos de investigación originales en castellano o inglés sobre Teoría de la Constitución, Teoría del Estado, Ciencia Política, Historia Política e Historia del Pensamiento Político.

## Envío de originales

Los originales, que deberán ser inéditos, se harán llegar por correo electrónico a la dirección [evaluaciones@cepc.es](mailto:evaluaciones@cepc.es), consignando en el asunto del mensaje que se trata de un artículo destinado a la REP.

## Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12 000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista.
- Reseñas: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

## *Números monográficos*

La REP podrá publicar números dedicados a un tema de especial interés para la Ciencia Política, a propuesta del Consejo de Redacción o de investigadores que harán llegar sus propuestas a [evaluaciones@cepc.es](mailto:evaluaciones@cepc.es), y que siempre deberán ser aprobadas por dicho Consejo.

## Formato

Los originales deberán llegar en formato Word o compatible, escritos a espacio y medio y en letra *Times New Roman* tamaño 12. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista. Se acompañará también un breve *curriculum vitae* del autor o autores, con una extensión máxima de 150 palabras.

## *Título*

Los artículos y notas llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

## *Resumen*

Los artículos y notas irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española debe estar comprendida entre 150 y 200 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 150. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

## *Descriptorios / Palabras clave*

Se incluirá un máximo de diez descriptorios o palabras clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

## *Tablas y gráficos*

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte en la versión original de la aplicación utilizada y en formato tif o jpeg, con una resolución de 300 píxeles/pulgada y un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

## **Proceso de publicación**

El Consejo de Redacción de la REP decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación como mínimo, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, el plazo máximo para incorporar las modificaciones y enviar de nuevo el original a la revista será de un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de una semana. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando estos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

## **Normas de citación**

### *Notas*

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y solo excepcionalmente citas bibliográficas, y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas completas, que se incluirán al final del artículo.

### *Citas bibliográficas*

Las **citas de libros y artículos** en el texto aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto y no en notas a pie de página. Se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».  
(Newton y Norris, 2000)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:  
(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:  
(Johnson, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto del trabajo, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:  
Como afirma Cascales (2010: 22)...

### *Bibliografía*

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cádiz*. Paris: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

### Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiisirsie/6Yw1I-NoKGt/x/153460026/9>.

### Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

### Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7882\\_8864004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7882_8864004).

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

### Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: [http://www.science-metrix.com/pdf/SM\\_EC\\_OA\\_Policies.pdf](http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf).

### Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.). (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: [http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19\\_21mayo.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21mayo.pdf).

## Tesis

### — *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

### — *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de las Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

## Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145\\_474489.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html).

### — *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

## Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: [http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro\\_6\\_402519746.html](http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html).

## Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

## *DOIS*

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan DOI (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

## **Derechos de autor**

En el momento en que una obra es aceptada para su publicación, se entiende que el autor cede a la REP en exclusiva los derechos de reproducción, distribución y, en su caso, venta de su manuscrito para su explotación en todos los países del mundo en formato de revista de papel, así como en cualquier otro soporte magnético, óptico y digital.

Los autores cederán también a la REP los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *on-line* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la REP autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan

en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la REP, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la REP.

### **Plagio y fraude científico**

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.



ISSN-L 0048-7694



9 770048 769009

# LA TEORÍA POLÍTICA DE D'HOLBACH Y SUS PRESUPUESTOS FILOSÓFICOS

## D'Holbach's political theory and its philosophical assumptions

JAVIER PEÑA ECHEVERRÍA

Universidad de Valladolid

javierpefm@gmail.com

### *Cómo citar/Citation*

Peña Echeverría, J. (2018).

La teoría política de d'Holbach y sus presupuestos filosóficos.

*Revista de Estudios Políticos*, 179, 13-41.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.01>

### **Resumen**

Jonathan Israel ha realzado la importancia de la teoría política del barón d'Holbach —hasta ahora poco estudiada y valorada— en el contexto de sus tesis sobre la aportación de la «Ilustración radical» a la concepción contemporánea de la democracia, la igualdad y los derechos cívicos. Este artículo sostiene, sin embargo, que la propuesta política de d'Holbach no es en sí misma especialmente audaz o innovadora para su época, ni desarrolla un diseño institucional preciso. Apoya una monarquía ilustrada moderada por una asamblea representativa de propietarios, guiada por el criterio de utilidad como base natural del orden social. Su posición es más revolucionaria en el nivel de los presupuestos teóricos de esa propuesta: su crítica atea de la religión, su ontología materialista y su ética utilitarista contribuyen a socavar la representación y los valores característicos del orden social y político tradicional, y a despejar el camino hacia la nueva sociedad burguesa.

### **Palabras clave**

D'Holbach; Ilustración radical; representación política; democracia; utilitarismo; materialismo.

**Abstract**

Jonathan Israel has highlighted the importance of baron d'Holbach's political theory – not too much studied and valued – in the context of his thesis about the contribution of the «Radical Enlightenment» to the contemporary understanding of democracy, equality and civil rights. This paper defends, nevertheless, that d'Holbach's proposal is, in itself, neither especially bold nor innovative for his time, nor does it develop a precise institutional design. It supports an enlightened monarchy, tempered by a representative assembly of owners, which is guided by the criterion of utility as a natural ground of social order. His position is more revolutionary at the level of the theoretical presuppositions of his proposal: his atheistic criticism to religion, his materialistic ontology and his utilitarian ethics help to undermine the representation and characteristic values of the traditional social and political order, and to clear the way towards the new bourgeois society.

**Keywords**

D'Holbach; Radical Enlightenment; Political representation; Democracy; Utilitarianism; Materialism.

## SUMARIO

---

I. D'HOLBACH EN SU CONTEXTO: ALGUNOS APUNTES. II. LOS PRESUPUESTOS MATERIALISTAS DE LA FILOSOFÍA MORAL Y POLÍTICA. III. UNA MORAL SOCIAL UTILITARISTA. IV. UN PACTO SOCIAL UTILITARISTA. V. GOBIERNO Y REPRESENTACIÓN: UNA PROPUESTA REFORMISTA. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

Aunque d'Holbach tiene cierto renombre entre los pensadores ilustrados, en buena medida por su papel de promotor y huésped de reuniones filosóficas, de «*maître d'hôtel*» de la filosofía ilustrada, así como por su materialismo, su declarado ateísmo y su crítica de la religión, se ha prestado poca atención a su pensamiento político<sup>1</sup>. Podrían aducirse para explicarlo motivos externos, como el hecho de que permaneciera oculta la autoría de sus obras hasta después de su muerte (en 1789), o que la figura de su amigo Diderot eclipsase, en este como en otros campos, la suya. Cabría pensar también que su filosofía política tiene un interés menor al lado de la de Rousseau o incluso la de miembros de la generación siguiente como Sieyès, Paine o Condorcet.

Sin embargo, los estudios de Jonathan Israel sobre la «Ilustración radical» han puesto al barón d'Holbach en primer plano como filósofo político. El historiador británico sostiene que la Ilustración radical ha proporcionado la matriz intelectual de nuestra concepción actual de la democracia, la igualdad y los derechos y libertades ciudadanas<sup>2</sup>; y destaca especialmente la contribución del pensador francés en la expresión de las ideas políticas radicales.

Las tesis de Israel y sus insistentes referencias a d'Holbach son indudablemente un acicate para leer los escritos políticos del filósofo ilustrado francés, no solo a fin de valorar la justeza del juicio del historiador británico, sino sobre todo para conocer y apreciar apropiadamente una concepción política representativa

---

<sup>1</sup> Las ediciones y traducciones modernas de las obras políticas del barón son escasas. En España, solo se ha traducido hasta ahora *Etocracia*. Así mismo, la bibliografía sobre el pensamiento político de d'Holbach es comparativamente escasa.

<sup>2</sup> «La Ilustración radical es un conjunto de principios básicos que pueden resumirse concisamente en: democracia; igualdad racial y social; libertad individual de estilo de vida; plena libertad de pensamiento, expresión y prensa; eliminación de la autoridad religiosa del proceso legislativo y de la educación; y plena separación de Iglesia y Estado» (Israel, 2010: VIII).

en cualquier caso del clima intelectual y el debate político europeo del siglo XVIII. Pero lo cierto es que se aparta de la interpretación más habitual entre los estudiosos de d'Holbach. Por ejemplo, en su relevante estudio sobre el pensamiento del filósofo, Naville sostuvo que no era republicano, ni socialista, ni demócrata. No era, en conclusión, un revolucionario, sino un reformista (Naville, 1967: 372-373). En un trabajo anterior, otro estudioso del filósofo afirmaba:

[...] en su crítica política y social fue liberal, allí donde Helvétius y Rousseau eran radicales, igual que en religión era radical, mientras aquellos se quedaban en liberales. Por eso sus escritos políticos no llamaron la atención tanto como sus ataques contra la religión<sup>3</sup>.

Atendiendo a estos y otros juicios semejantes, cabe sospechar que la imagen de un d'Holbach demócrata, así como la tesis de una conexión inseparable entre Ilustración radical y democracia, han de ser cuando menos matizadas<sup>4</sup>. Pero probablemente sea un error juzgar la importancia de la filosofía política de d'Holbach comparándola con nuestra concepción actual de la democracia representativa y sus instituciones; la propuesta política del barón no es radical ni ofrece tampoco un programa desarrollado de instituciones o medidas de gobierno. Seguramente vale más que atendamos a los principios básicos subyacentes a su concepción de la buena sociedad y de la política, retrotrayéndonos a la ontología materialista y a la ética naturalista de d'Holbach, y situemos a su vez esos principios y esa teoría política en el marco del proyecto ilustrado de transformación de la sociedad y la cultura del Antiguo Régimen, y de las resistencias que le oponen los privilegiados. Quizá así podremos entender mejor cómo el barón puede ser considerado portavoz de un programa teórico radical cuyos efectos revolucionarios se dejan sentir a un nivel más profundo que sus figuras superficiales en la organización política.

## I. D'HOLBACH EN SU CONTEXTO: ALGUNOS APUNTES

D'Holbach aparece ante el lector actual como una figura típica de la Ilustración. Está firmemente convencido de que el conocimiento es la clave de la

<sup>3</sup> W. H. Wickwar, *Baron d'Holbach. A Prelude to the French Revolution*, Londres, George Allen & Unwin, 1935: 9 (citado en Naville, 1967: 127).

<sup>4</sup> Pueden verse al respecto, entre otras, las contribuciones al volumen colectivo sobre las tesis de Israel, con respuesta del historiador, editado por Marta García Alonso, de Devellennes (2017), Laursen y Mannies (2017) y Peña (2017).

salud moral de los hombres y de las sociedades, impedida hasta ahora por creencias ilusorias que les infunden temor y les apartan de la felicidad a la que están naturalmente destinados. Ese temor es alimentado por los clérigos de las diversas religiones, que se sirven de él para revestir de autoridad natural al poder político despótico, arbitrario, y a las jerarquías sociales y privilegios que le acompañan, manteniendo a los súbditos en una situación de ignorante y sumisa servidumbre. La tarea del intelectual ilustrado será, por consiguiente, denunciar críticamente la ilusión religiosa y los engaños e impostura de los clérigos que sustentan en ella su influencia, y sustituir esas falsas creencias por el conocimiento racional y científico del mundo. Sobre esa base podrá desarrollarse una moral acorde con los deseos y facultades naturales del hombre y orientada a su felicidad, así como un programa de reformas sociales y políticas que hagan realidad sus principios<sup>5</sup>.

Esta confianza en la fuerza de la razón preside sin duda alguna el trabajo de la *Enciclopedia*, que representa quizá mejor que ninguna otra prueba la voluntad ilustrada de difundir para un amplio público el conocimiento liberador<sup>6</sup>. A esa tarea de presentar una visión científica del mundo contribuye notablemente d'Holbach, no solo redactando centenares de entradas de dicha obra<sup>7</sup>, cuyo tema va desde la geología y la mineralogía a la política, sino también proporcionando apoyo financiero y moral a Diderot ante la reacción antienciclopedista de finales de la década de 1750.

Además, el filósofo lleva a cabo una infatigable tarea de traducción y difusión clandestina de escritos ateos y materialistas por toda Europa. Él mismo redacta anónimamente (o atribuyéndolos a algún difunto) un buen número de escritos en los que organiza y expone su crítica de la religión, su filosofía materialista y su teoría moral y política<sup>8</sup>. Sus fuentes filosóficas son

---

<sup>5</sup> «Que no se deje el filósofo descorazonar por tantos obstáculos juntos, los cuales parece que hayan de excluir para siempre la verdad de sus dominios; la razón, del espíritu de los hombres; la Naturaleza, de sus derechos [...]. A pesar de los grandes cuidados que se toman para alejar la verdad, la razón y la ciencia del dominio de los mortales, el tiempo, ayudado con la luz progresiva de los siglos, puede un día llegar a iluminar a estos príncipes que hoy vemos tan contrarios a la verdad, tan enemigos de la justicia y de la libertad de los hombres» (D'Holbach, 1982: 594 [II, 13]).

<sup>6</sup> Israel considera que caracteriza a la Ilustración «radical», a diferencia de la «moderada», esa interpretación no elitista de su misión pedagógica (Israel, 2010: 32-33).

<sup>7</sup> Véase al respecto Sandrier (2010).

<sup>8</sup> Onfray considera que la producción holbachiana constituye «el programa más vasto posible de una filosofía de las Luces», en el que distingue tres momentos teóricos: «la deconstrucción del cristianismo, la elaboración de un materialismo sensualista y ateo y la propuesta de una política eudemonista y utilitarista» (2010: 223).

también radicales: frente a la influencia dominante de Locke y Shaftesbury en su entorno, d'Holbach reivindica a Hobbes; y aunque por precaución no lo reconozca, la presencia de Spinoza en su pensamiento se deja ver con claridad, como ha mostrado convincentemente Israel.

Destaca entre sus obras *Système de la Nature* (1770), un libro extraordinariamente difundido en su tiempo (y objeto también de muchas críticas, entre otras las de Federico II de Prusia y Voltaire), que es una síntesis de su pensamiento en la que conecta sistemáticamente ontología, antropología, ética y filosofía política: una visión rigurosamente materialista del universo y del hombre, un compendio de las críticas pasadas y presentes de la religión y el despotismo, y un esbozo de una ética naturalista y utilitarista. Los estudiosos coinciden en considerarlo como uno de los libros más influyentes de esa época (junto con *De l'esprit*, de Helvecio). D'Holbach no destaca por su originalidad y su estilo literario resulta pesado y reiterativo —según Voltaire— en una época que aprecia los epigramas y la brillantez de ingenio; pero resulta eficaz en la difusión del conocimiento y en la crítica de la cultura tradicional.

Sin embargo, fue mucho más conocida entonces la labor que desempeñó d'Holbach como mecenas en su famoso salón parisino de la calle Saint-Roch (cuya prolongación estival es la propiedad rural de su esposa en Grandval). Ese salón es mucho más que un lugar de conversación mundana. Es, por una parte, un espacio de debate libre y abierto, donde es posible comunicar y contrastar ideas y opiniones<sup>9</sup>. Por allí pasa, en las veladas de jueves y domingos, no solamente buena parte de la intelectualidad francesa —Condorcet, d'Alembert, Turgot, Morellet...—, sino lo más selecto de la Ilustración europea, de Beccaria a Hume, de Grimm a Priestley. Pero es además la sede social, por así decirlo, de un grupo comprometido en la tarea de crear y difundir un pensamiento innovador, enfrentado radicalmente a la cosmovisión del Antiguo Régimen.

Pues hay que distinguir entre los asistentes ocasionales a las cenas de Saint-Roch y un núcleo de asiduos que se benefician de la extraordinaria

<sup>9</sup> Así describe Diderot el ambiente del salón: «Allí se reúnen todas las personas capaces y honestas que contiene la capital. Para encontrar abierta esta puerta no basta con tener títulos o ser erudito. Es necesario además ser bueno. Allí el comercio [de ideas, JP] es seguro: allí se habla de historia, de política, de finanzas, de literatura, de filosofía; allí se aprecian lo suficiente para llevarse la contraria; allí se encuentra al verdadero cosmopolita, el hombre que sabe usar de su fortuna, el buen padre, el buen amigo, el buen esposo; allí es adonde todo extranjero de algún renombre y algún mérito quiere tener acceso, y puede contar con la acogida más amable y más cortés», *Correspondance de Diderot*, t. 5. Citado de Chaussinand-Nogaret, 2009: 192-193 (NB: Las traducciones de los textos no publicados en castellano son del autor del artículo).

biblioteca del barón y de su gabinete de historia natural, y a los que d'Holbach pone en relación. Diderot en primer lugar, unido al barón por la afinidad ideológica y personal, y conocedor, crítico y colaborador —¿incluso coautor?— en todos sus trabajos; pero también Grimm, Helvétius, Rousseau (hasta su posterior abandono de la que en sus *Confesiones* denominará la «camarilla» —*coterie*— de d'Holbach), Galiani, Suard, Boulanger, Marmontel, Raynard, etc. Israel presenta a este grupo como una «red de subversión radical» (2012: 810-811) especialmente activa en la década de 1780 y centrada en concluir la *Enciclopedia* y difundir la literatura radical clandestina, destacando su influencia en las décadas anteriores a la Revolución.

Con todo, no se trata de un grupo de conspiradores contra el Antiguo Régimen, pese a lo que afirmarían aquellos que veían en estas ideas disolventes una amenaza, no solo para las creencias religiosas sino para la estabilidad del orden social. Son apacibles razonadores que disfrutaban de un espacio de debate libre asegurado por su misma discreción, y que no tienen el propósito de subvertir el orden social vigente, sino en todo caso de contribuir a introducir reformas acordes con el conocimiento de la naturaleza y de la sociedad a través de empresas como la *Enciclopedia*. Por otra parte, si bien los debates sobre la religión son centrales en el círculo holbachiano, no todos ellos son ateos, sino que participan en los debates tanto agnósticos como deístas. Eso sí, todos ellos están convencidos de la necesidad de llevar a cabo una tarea de ilustración frente a dogmas y prejuicios.

Así pues, «lo que reúne a estos hombres de ideas filosóficas diferentes es a la vez el acuerdo sobre principios comunes, la tolerancia, la idea de progreso, y el desacuerdo sobre las interpretaciones de fondo, la metafísica o el compromiso»; no tanto la coherencia filosófica como «el reconocimiento de una sensibilidad colectiva» (Roche, 1978: 723). En este conjunto el papel destacado de d'Holbach, al parecer indiferente al reconocimiento público, se disuelve en el trabajo colectivo, actuando como impulsor, protector e incluso encubridor.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el contexto político francés del momento a la hora de valorar el papel y los propósitos de d'Holbach y del resto del grupo en materia social y política. Es preciso evitar el error de atribuir a los ilustrados radicales el propósito de preparar la Revolución francesa: a lo sumo sospechan que la agudización de la crisis social y política puede producir una conmoción radical del orden vigente, pero en general lo que pretenden es proponer reformas impulsadas por una monarquía ilustrada y moderada por algunas medidas «constitucionales» (De Cock, 2010: 108-109), orientada a la integración de todos los estratos y grupos sociales, en especial los más productivos y creadores de riqueza, en interés del conjunto. La mirada está puesta en la modernización de una sociedad fundada aún en una jerarquía social presidida por las clases parásitas privilegiadas. Obviamente, su posición no podía

ser la misma que la de los integrantes de la «generación de la Revolución» (los Paine, Sieyès, Condorcet, etc.): no es fácil saltar más allá del propio tiempo.

Su audacia intelectual podía por tanto ser tolerada hasta cierto punto (más aún en tanto pertenecían a fin de cuentas al estrato social de los privilegiados). Incluso podía la monarquía servirse de ellos en ocasiones para resistir a las presiones y pretensiones de control político e ideológico de la Iglesia católica y los parlamentos.

Eso no obsta para que la labor de d'Holbach y el resto de los integrantes de la llamada «Ilustración radical» tenga un alcance revolucionario; pero no ya por el carácter rupturista de su expresión directamente política, sino porque su crítica filosófica horada los fundamentos de la cosmovisión tradicional, y pone con ello las bases para una concepción de la vida social y política autónoma, secular y libre de la dependencia teológica, así como por su concepción utilitarista de las relaciones sociales, que propone medir a los individuos por su contribución productiva a la sociedad, y no por su estatus o linaje.

## II. LOS PRESUPUESTOS MATERIALISTAS DE LA FILOSOFÍA MORAL Y POLÍTICA

El proyecto filosófico de d'Holbach está presidido por la idea de que la infelicidad y la esclavitud humana a manos de poderes despóticos se deben a una representación falsa del mundo y del hombre. La base de una moral razonable y de una organización de la sociedad que proporcione a los ciudadanos la felicidad que persiguen es el conocimiento de la auténtica naturaleza del universo y del hombre dentro de él. Ontología y antropología proporcionan los presupuestos de una ética y política naturalistas, como revela el compendio que es *Sistema de la Naturaleza*.

Por haber vuelto la espalda a la experiencia y a la razón los hombres han vivido en una larga infancia. Al ignorar cuál es su verdadera naturaleza, han imaginado que su existencia dependía de poderes desconocidos que les han hecho vivir bajo el temor, alimentado por las religiones que han dado forma y organización a estas ilusiones<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> «Es por desconocer su propia naturaleza, sus propias tendencias, sus necesidades y sus derechos, por lo que el hombre social ha caído de la libertad en la esclavitud. Ha desconocido o se ha creído obligado a sofocar los deseos de su corazón y a sacrificar su bienestar por los caprichos de sus jefes. Ha ignorado la finalidad de la asociación y del gobierno, se ha sometido confiadamente a hombres iguales a él, a los que sus prejuicios le hicieron considerar como seres de un orden superior, como dioses sobre la tierra.

Crear asimismo que dependen de poderes sobrenaturales les ha llevado a vivir engañados respecto al verdadero fundamento de la moral, que no consiste en obedecer normas contrarias a las propias tendencias y deseos naturales, sino en ajustar racionalmente la conducta humana, naturalmente social, a la realización de los propios intereses en convivencia con los demás. El hombre no debe buscar su felicidad fuera del mundo, sino en el conocimiento del funcionamiento y las leyes naturales del universo.

El punto de partida de esta comprensión racional de la realidad es materialista y determinista: el hombre es un ser físico, y por tanto parte de la Naturaleza e ineludiblemente sometido a sus leyes. El universo es una cadena ininterrumpida de causas y efectos, y está constituido únicamente de materia y movimiento. Este movimiento es intrínseco a las propiedades de la materia, se sigue de su esencia.

En el inmenso conjunto de movimientos que forman el universo no hay finalidad alguna. La idea de un orden de la naturaleza es en realidad una representación del mundo que el hombre, que no puede dejar de verse a sí mismo como el centro del universo, se hace al considerarlo en relación con sus propios fines. Del mismo modo, imagina una inteligencia autora de ese orden:

El hombre se considera siempre como el centro del universo; relaciona todo lo que ve consigo mismo. En cuanto le parece entrever un modo de actuar que tiene algunos puntos de contacto con el suyo, o algunos fenómenos que le interesan, los atribuye de inmediato a una causa que se le parece, que actúa como él y tiene sus mismas facultades, sus mismos intereses, proyectos y tendencias; en una palabra, se toma como modelo (D'Holbach, 1982: 158 [I, 5])<sup>11</sup>.

D'Holbach descarta también radicalmente el dualismo antropológico. La idea del alma es una invención que se explica por la dificultad de conocer las causas internas de nuestros movimientos, lo que nos hace pensar en un motor de naturaleza totalmente diferente que impulsa la máquina corporal. Pero el movimiento es una propiedad de la materia, y es impensable cómo una fuerza espiritual podría producir efectos físicos. Puede ser difícil conocer cómo

---

Estos aprovecharon su error para esclavizarlo, corromperlo, volverlo vicioso y miserable». (D'Holbach, 1982: 120-121 [I, 5]).

<sup>11</sup> Se perciben aquí ecos del Apéndice de la Parte I de la *Ética* de Spinoza, aunque Voltaire sostuviera, en carta a Grimm, que d'Holbach había ido en este punto más lejos que el filósofo neerlandés: «Es mucho más elocuente que Spinoza, pero Spinoza tiene una gran ventaja sobre él, ya que admite una inteligencia en la Naturaleza, siguiendo el ejemplo de toda la Antigüedad», citado de Chaussinand-Nogaret, 2009: 226.

se organiza la materia para constituir el pensamiento, pero no es algo absurdo. El hombre debe aceptar su condición de ser material, que le muestra la experiencia, y buscar como tal su bienestar en el único mundo real<sup>12</sup>.

Si todos los movimientos del universo se inscriben en una compleja red de causas y efectos, que siguen leyes constantes y necesarias, también las acciones y pensamientos del hombre obedecen a un mecanismo natural. Los hombres, como cualquier otra realidad física, experimentan impulsos de atracción y aversión que están relacionados con el objetivo último de todos los seres naturales, que es la propia conservación. El hombre «no tiende en cada instante de su vida más que a procurarse lo que le gusta, o lo que está conforme con su ser, y se esfuerza por apartar de sí todo lo que le puede dañar» (D'Holbach, 1982: 147 [I, 4]). Todos sus afectos y deseos están sujetos a las mismas leyes necesarias que el resto de los cuerpos de la Naturaleza<sup>13</sup>. Busca necesariamente lo que es o le parece ser útil para su bienestar o felicidad; y al hacerlo sigue la tendencia propia de su naturaleza, reaccionando a los diversos factores externos o internos en el sentido que siente o juzga apropiado. Por eso, la hipótesis de una voluntad libre que se enfrenta a las pasiones no tiene sentido. No es otra cosa que «una modificación de nuestro cerebro» que lo dispone a mover los órganos corporales conforme a su conveniencia con nuestro modo de ser, conforme a los estímulos provenientes de los objetos que afectan a nuestros sentidos (*ibid.*: I, 8).

Tampoco hay lugar para el libre albedrío en el universo determinista del *Sistema de la Naturaleza*. D'Holbach admite que el reconocimiento de la libertad parece hacer indispensable creer que tenemos una capacidad de decidir independiente de las causas que actúan sobre nosotros; pero lo cierto es que nuestra voluntad está determinada por la fuerza de los motivos que nos llevan a decidir en una u otra dirección: «los actos de los insensatos son tan necesarios como los de las personas más prudentes» (D'Holbach, 1982: 235 [I, 11]). El libre albedrío requeriría obrar sin motivos, o que los motivos no afectasen a la voluntad. En realidad, el hombre se guía por las ventajas, reales o ficticias, que atribuye a los objetos que excitan sus pasiones. No es que sea un cuerpo inerte: «contiene en sí mismo causas inherentes a su ser, es movido por un órgano interior que tiene sus propias leyes y que es determinado necesariamente por ideas, percepciones y sensaciones que recibe de objetos exteriores» (D'Holbach, 1982:

---

<sup>12</sup> «Trabajemos para lo físico del hombre, hagamos que sea agradable para él, y pronto veremos que su moral mejora y llega a ser más afortunada, su alma se pacifica y es más serena, su voluntad tiende a la virtud por los motivos naturales y palpables que se le presenten» (D'Holbach, 1982: 178 [SN I, 7]).

<sup>13</sup> Como observa Israel (2010: 192), también en esto se aprecia claramente la influencia de Spinoza.

244 [I, 11]). Pero la complejidad de las reglas de asociación en el mecanismo cerebral no obsta para mantener la tesis determinista. La libertad, concluye d'Holbach, es «la necesidad contenida en su interior» (*ibid.*).

Nuestras acciones están determinadas en parte por nuestra conformación psíquica; pero sobre todo por la experiencia cotidiana, por la educación, los ejemplos y las costumbres sociales, por las ideas recibidas y las opiniones comunes (1982: 241 [I, 11]). Por consiguiente, es principalmente en la sociedad donde está en juego la felicidad del hombre, y el conocimiento de su verdadera naturaleza hará posible comprender adecuadamente el vínculo social y hacer una propuesta razonable para el bienestar social.

### III. UNA MORAL SOCIAL UTILITARISTA

D'Holbach aspira a sentar sobre estos presupuestos ontológicos y antropológicos materialistas las bases de una nueva ética, racional, natural y científica —en tanto que conforme al conocimiento experimental que tenemos de la Naturaleza y del hombre—. Una ética que no separe las normas que establecen cómo debe comportarse el hombre en sociedad de lo que el hombre es, de sus afectos, pasiones y tendencias naturales, sino que los encauce adecuadamente en provecho de su objetivo último, la felicidad.

Por eso ha de ser una ética independiente de las creencias religiosas y de la teología. D'Holbach ha de hacer frente a la vinculación habitual de la moral a la religión como fundamento necesario, si no de su verdad, al menos sí de su solidez —todavía defiende Voltaire la utilidad de la religión como instrumento de tranquilidad social, garantía de las reglas morales que aseguran la coexistencia social ordenada y la obediencia a las leyes—, y a la correspondiente asociación del ateísmo a la inmoralidad. El filósofo materialista habrá de esforzarse en su *Sistema de la naturaleza* en probar que es posible que un ateo viva tan virtuosamente al menos como un creyente<sup>14</sup>.

Por el contrario, d'Holbach está convencido de que son las religiones las que alimentan el fanatismo, el odio teológico, la tolerancia ante los crímenes

---

<sup>14</sup> «Un ateo que, en posesión de una excelente teoría fundada en la Naturaleza, la experiencia y la razón, se libra a unos excesos peligrosos para él y perjudiciales para la sociedad es, sin duda, un hombre inconsecuente. Pero no es más de temer que un hombre religioso y lleno de celo que, creyendo en un Dios bueno, justo, perfecto, no deja de cometer en su nombre los más terribles excesos. Un tirano ateo no sería de temer más que un tirano fanático. Un filósofo incrédulo no es más peligroso que un sacerdote fanático que alienta la discordia entre sus conciudadanos» (D'Holbach, 1982: 569 [II, 12]).

con pretextos teológicos, al tiempo que favorecen la tiranía de los príncipes, a los que sugieren que todo les está permitido como lugartenientes de la divinidad, mientras fomentan la pasividad de los súbditos ante la servidumbre y la opresión, presentada como algo permitido o querido por los dioses. Defiende no solo que la moral puede prescindir de la religión, sino que desprenderse de las ilusiones religiosas es condición necesaria para reformularla de manera que, por estar fundada en la naturaleza real del hombre y ser acorde con la razón, pueda servir a su felicidad y al bienestar real de la sociedad, en vez de hacerle vivir bajo los preceptos de un ascetismo antinatural y los mandatos arbitrarios de una divinidad incomprensible.

La base psicológica de la moralidad es el propio interés. El único motivo de nuestras acciones es la búsqueda de aquello que consideramos conveniente para nuestra conservación y felicidad —que puede ser definida como «el placer continuado» (1969: I, 6)—. Al mismo tiempo, es un hecho que para conservarse y ser feliz cada hombre ha de convivir con otros que tienen análogos deseos y aversiones. Como la diversidad de facultades y capacidades los hace interdependientes, el logro de los objetivos vitales de cada uno está sujeto a la vida en sociedad y al cumplimiento de ciertas reglas comunes; es decir, la moral es social desde su origen.

De modo que el presupuesto objetivo de la moral es la conexión existente entre la propia felicidad y la de aquellos con los que uno vive. «La moral le mostrará que para hacerse feliz a sí mismo, tiene que ocuparse de la felicidad de aquellos de quienes necesita para lograr su propia felicidad» (1969: 59 [I, 6]). Y su tarea no es otra que mostrarnos cuáles son los medios necesarios para alcanzar ese objetivo irrenunciable. Por consiguiente, los conceptos de deber y virtud —y su complementario, el vicio— han de ser redefinidos como imperativos hipotéticos que conectan dicho objetivo con los medios apropiados para alcanzarlo. «Los deberes del hombre son los medios que está forzado a adoptar, por la necesidad de las cosas, para obtener el bienestar hacia el que tiende sin cesar» (*ibid.*). La obligación moral no puede separarse del interés. Del mismo modo, la virtud no es algo separado de, y menos aún opuesto a su bienestar, sino «la disposición a hacer lo que es necesario para su bienestar» (*ibid.*).

Esta conexión entre fines y medios se traduce en deberes sociales que nos obligan a contribuir a la felicidad ajena como medio para asegurar la propia; y a su vez, la conducta virtuosa es, en otras palabras, «una disposición habitual a hacer aquello que contribuye a la felicidad de los seres de nuestra especie, y a abstenerse de lo que puede perjudicarles» (1969: 76 [I, 8]). No se trata de altruismo desinteresado, sino de buscar razonablemente el propio interés. Al trabajar en favor del bien de la sociedad, al cumplir con nuestros deberes para con los conciudadanos, estamos trabajando por nosotros mismos. No es preciso

apelar a una motivación desinteresada; basta con considerar nuestra posición en la sociedad desde la perspectiva del interés ilustrado. «Unir el interés al deber: he ahí el gran arte de la moral y de la legislación» (1969: 65 [I, 6]).

D'Holbach rechaza por tanto la fundamentación de la moral en un «sentido moral» innato o un sentimiento de benevolencia, como sostienen algunos filósofos de la Ilustración escocesa: aparte de que no tenemos una idea de lo bueno o lo malo anterior a la experiencia, esta muestra la ausencia de sentimiento moral en muchos hombres (1969, I, 5). Él mismo sitúa su ética en la senda de la tradición epicúrea, y enfrente del estoicismo. Mientras este se orienta a la desnaturalización del hombre, la supresión de las pasiones y la insensibilidad, el epicureísmo acepta las pasiones y trata de que sirvan a la felicidad (1969: 86 [I, 8]).

Nos encontramos por tanto ante una ética que hace de la utilidad el criterio del bien moral, y que por tanto bien puede ser calificada de utilitarista, aun siendo anterior a la formulación típica de Bentham. Devellennes observa al respecto que d'Holbach no es ni el primero ni el único en apelar a argumentos utilitaristas<sup>15</sup>; el propio Bentham se refirió a Beccaria y Helvétius, asiduos visitantes del salón de d'Holbach, como precedentes suyos. Y podemos encontrar repetidamente en sus páginas la referencia típicamente utilitarista al bien del mayor número<sup>16</sup>. Sin embargo, Devellennes hace notar que el planteamiento holbachiano no se vincula tanto al cálculo racional de intereses como al hecho de la sociabilidad humana: puesto que somos seres sociales que necesitamos de los demás, nuestra propia felicidad está vinculada a la de ellos, ya que no podemos satisfacer nuestros propios deseos si al mismo tiempo no son satisfechos los suyos, en parte gracias a nuestra contribución. D'Holbach prefiere la ataraxia de Epicuro al cálculo estricto, y prefiere hablar de intereses más que de placeres. A juicio de este intérprete, «la felicidad eudemonista no es favorecida por la búsqueda de placeres, y nuestros intereses residen en una prudencia más próxima a la *frónesis* de Aristóteles que al utilitarismo de Bentham» (Devellennes, 2017: 334). Cabe replicar, sin embargo, que tampoco el utilitarismo clásico puede ser reducido a un cálculo de utilidades, sino que se funda en el reconocimiento del interés propio como motivo de la acción humana y la valoración de normas e instituciones en función de ese interés.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que «la ética utilitarista no es en esta época una moral de tenderos satisfechos, es un arma de lucha» (Naville, 1967: 369). Frente a la reivindicación de derechos y privilegios supuestamente

<sup>15</sup> Cf. Devellennes (2014 y 2017).

<sup>16</sup> Por ejemplo, 1998: 251 [II, 5, 28]: «[...] una sociedad solo está bien gobernada cuando la mayor parte de sus miembros es feliz».

precedentes de la naturaleza humana o de la costumbre inmemorial para justificar el orden social existente, el utilitarismo apela a la contribución efectiva a la satisfacción de los intereses de la sociedad como criterio de valoración de personas e instituciones, independientemente de las posiciones heredadas. Por eso una ética utilitarista podía resultar progresista frente a la defensa tradicionalista del estatus, y servir de guía para un programa de reforma social.

Eso sí, la ética utilitarista de d'Holbach supone la posibilidad de que se armonicen espontáneamente intereses individuales e intereses sociales, así como los de diversos sectores o clases entre sí, pese a reconocer la diversidad de condiciones sociales, facultades y fortunas. Parece confiar en que de la conjugación de esfuerzos individuales resultará un interés social que beneficie a todos (o al menos a la mayoría), pasando por alto que tales objetivos e intereses son a menudo conflictivos, particularmente cuando los agentes se encuentran situados en posiciones material y socialmente asimétricas. Como más adelante se dirá, d'Holbach descrea del ideal rousseauniano de igualdad, e insiste en cambio en la utilidad social de la desigualdad (siempre que no sea extremada) como incentivo al esfuerzo individual.

Además, el filósofo considera que moral y política deben estar estrechamente unidas: «[...] no pueden separar sus intereses sin peligro, ni cesar de darse la mano. La moral carece de fuerza, si no la apoya la política; la política es inestable y se pierde, si no es sostenida y ayudada por la virtud» (1969: 7-8). El sentido de su propuesta bien podría resumirse en el término «etocracia»: se trata de que la política esté guiada por la moral y de que la moral se realice por medio de la política.

Moral y política tienen el mismo objetivo, la felicidad de los hombres. Para alcanzarlo es necesaria, por una parte, la moralización de la política. Hasta ahora la política ha sido despótica, corrupta y gravosa para los gobernados, porque se ha basado en el despotismo arbitrario de los príncipes, los mitos y falsedades de las religiones empleados por los clérigos para consolidar el orden existente, la exacción de la riqueza nacional en beneficio de los privilegiados. Sin embargo, «la verdadera política siempre es conforme a la moral, y no puede apartarse nunca de sus principios» (1969: 82 [II, 7]); hay que reformar la sociedad conforme a normas morales racionales, fundadas en el conocimiento de la naturaleza, la experiencia y la utilidad general.

Pero es igualmente necesaria la politización de la moral, en el sentido de que el programa de reforma social que demanda la moral solo es posible por mediación de la política<sup>17</sup>. D'Holbach define la política como «el arte de

<sup>17</sup> Boulad-Ayoub (1991: 126): «Moral y política están por consiguiente ligadas por una relación recíproca, según la cual la moral da a los hombres los medios especulativos

gobernar a los hombres o de hacerlos concurrir a la conservación y al bienestar de la sociedad» (1998: 313 [II, 7,1]). No es solo que hayan de coordinarse las acciones; la política es necesaria para que los individuos cooperen en la realización de tareas y objetivos públicos que a menudo contrarían sus intereses y tendencias particulares. Gobernar es aplicar medidas necesarias para mantener el orden y lograr el bienestar social, aun contra la voluntad de quienes no sean capaces de apreciar la relación entre el interés general y su interés particular. Es necesaria la capacidad coactiva de la política para concertar pasiones e intereses muy diversos y a menudo encontrados. (Lo cual, adviértase, pone en cuestión la espontánea armonización de intereses que presume el programa utilitarista.)

No obstante, el planteamiento holbachiano considera que la adecuación de las pasiones particulares a la utilidad general se logra no tanto a través de la legislación represiva como de la puesta en práctica de reformas institucionales y políticas públicas; y por encima de todo, de la educación. La conducta anti-social de los individuos se debe en buena medida a la ignorancia: las auténticas fuentes del mal moral son «la ignorancia, el error, el prejuicio, la falta de experiencia, de reflexión y de previsión. Los hombres no se perjudican a sí mismos y no se hieren entre sí, sino porque no tienen idea de cuáles son sus verdaderos intereses» (1969: 1 [II, 1]). Con una educación adecuada (a través de la instrucción, de las costumbres sociales, de los ejemplos cívicos, de las instituciones públicas) desarrollarían una conducta virtuosa, porque serían conscientes de que el cumplimiento de sus deberes sociales es condición indispensable para el logro de su felicidad. La clave de la transformación social ha de esperarse, pese a todas las dificultades, de un programa de ilustración.

#### IV. UN PACTO SOCIAL UTILITARISTA

Conforme a los presupuestos antropológicos y éticos expuestos, una sociedad es un conjunto de individuos movidos por su propio interés, y sin embargo interdependientes, que se han agrupado para mejor satisfacer sus necesidades y obtener los beneficios que se siguen del auxilio mutuo, asegurando socialmente su utilidad. En otras palabras, es un sistema de cooperación cuyo fin es la conservación y bienestar de sus miembros<sup>18</sup>.

---

para descubrir esta interacción entre lo útil [...] y lo virtuoso [...], mientras que la política se dedica a establecer los medios (leyes, coerción, estimulación por medio de los honores u otros beneficios) de su práctica efectiva en la vida social».

<sup>18</sup> «La sociedad es una congregación de hombres, reunidos por sus necesidades, para trabajar concertadamente en su conservación y en su felicidad común» (1969: 4 [II, 1]).

Para explicar cómo se mantiene este sistema de cooperación, d'Holbach recurre a la noción del pacto o contrato social. Ahora bien, su concepción presenta notables diferencias respecto a la doctrina contractualista típica (la de Hobbes, Locke o Rousseau, entre otros)<sup>19</sup>, diferencias que son reveladoras respecto al núcleo de su concepción de la política, y ayudan a entender mejor su posición respecto a diversos temas e instituciones.

El pacto social aparece tanto en el *Système de la Nature* como en las obras políticas posteriores, *Système social* y *La politique naturelle*. Al vivir en sociedad, los hombres han firmado tácitamente un pacto con ella, en los términos siguientes:

La sociedad [...] tiene derechos legítimos sobre sus miembros por las ventajas que les procura: cada ciudadano hace con ella un pacto tácito que no por no haber sido redactado por escrito o abiertamente enunciado es menos real. Para ejercer derechos sobre sus miembros, la sociedad les debe la justicia, la protección de las leyes que aseguran su persona, su libertad, sus bienes: se compromete a asegurarlos frente a toda injusticia o violencia, a defenderlos contra sus pasiones recíprocas, a ponerlos en condiciones de trabajar sin obstáculos para su bienestar sin perjuicio del de los demás [...] El ciudadano, para su propia felicidad, se obliga a someterse a ella y a depender de aquellos a los que ha hecho depositarios de sus derechos e intérpretes de sus voluntades (1969: 4 [II, 1])<sup>20</sup>.

Este pacto se renueva continuamente: cada individuo hace balance de las ventajas y desventajas de la vida en sociedad. Es al fin y al cabo un cálculo de utilidad el que le mantiene unido a la sociedad por los beneficios que esta le ofrece (protección y seguridad, a cambio de obediencia y cooperación) para satisfacer sus propios intereses, que son, recordémoslo, su único motivo en cualquier circunstancia; y es la utilidad la que determina el diseño del esquema de cooperación social. Es verdad que d'Holbach afirma que la sociabilidad es un sentimiento natural del hombre, y tacha de quimérica la hipótesis del estado de naturaleza (1998, I, 1,2), pero no debemos engañarnos, su posición nada tiene que ver con la aristotélica: los hombres no se asocian gratuitamente,

<sup>19</sup> Véase al respecto Devellennes (2013).

<sup>20</sup> En *Política natural*, el planteamiento utilitario del pacto se hace aún más palpable: «Si el hombre está ligado a la sociedad, ésta a su vez adquiere compromisos con él. Cada individuo contrata con ella aproximadamente en estos términos: “Ayúdame”, le dice, y yo te ayudaré con mis fuerzas; préstame tu auxilio, y podrás contar con el mío, trabaja para mi felicidad, si quieres que yo me ocupe de la tuya (...). Procúrame ventajas suficientemente grandes para que yo me comprometa a sacrificarte una parte de las que poseo» (1998: 19 [I, 1,6]).

movidos por su naturaleza social o por un sentimiento de simpatía, sino por interés (1998: I, 1,4), por el amor a sí mismos ilustrado por el cálculo racional. Son egoístas racionales.

Pero como no todos, ni siempre, tienen la inteligencia precisa para comprender la conveniencia de ajustar sus conductas al interés social, y sus pasiones les inclinan a buscar las ventajas sin atender a los deberes de la asociación, el pacto social requiere instrumentos adicionales que mantengan el acuerdo entre los intereses particulares y los del conjunto de la sociedad. Necesita leyes, normas que regulen la conducta de los individuos orientándola a los fines del conjunto. A su vez, puesto que es imposible reunir en una asamblea permanente a todos los miembros de la sociedad, los ciudadanos se ven obligados a confiar en algunos de ellos como intérpretes de sus voluntades y depositarios del poder necesario para hacer que se cumplan las leyes. Aparece por tanto la autoridad política, el soberano, presentada en el *Système social* como fruto de un segundo pacto tácito entre la sociedad y el gobernante (el cual, obviamente, actúa también por su propio interés): a cambio de velar por la seguridad, el bienestar y la libertad de los súbditos, los ciudadanos se comprometen a obedecer al gobernante, a honrarle y a trabajar por su seguridad y bienestar (1969: 6 [II, 1])<sup>21</sup>.

La legitimidad del poder político depende, por consiguiente, del consentimiento de los súbditos, a su vez ligado a la conformidad de los mandatos y medidas del gobernante con el bienestar o interés general de la sociedad, es decir «asegurar al mayor número de ciudadanos las beneficios en vista de los cuales se han asociado» (1982: 204-205 [I, 9]). Esta equiparación del interés general con el de la mayoría revela un rasgo característico del utilitarismo: la consideración de la sociedad como un todo cuya utilidad ha de medirse como conclusión de un cómputo general, compatible con la desigualdad en la distribución de beneficios, y en el que los intereses particulares se consideran equiparables y complementarios.

Hay tres bienes en los que puede resumirse la utilidad que los individuos obtienen de la sociedad, y que a su vez Holbach considera derechos naturales, en el sentido de que son inherentes a la naturaleza misma del pacto social: la libertad, la propiedad y la seguridad. La utilidad social puede cifrarse en estos tres términos, que designan los objetivos propios del programa reformista de la burguesía ilustrada, y se diferencian significativamente respecto a la tríada emblemática de la Revolución francesa<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> En términos menos explícitos se apunta lo mismo en 1998: I, 3,1. El *pactum subiectionis*, si podemos denominarlo así, es aún más tácito que el *pactum societatis*.

<sup>22</sup> En *Sistema de la Naturaleza* las define así: «La libertad es la facultad de hacer, para conseguir la propia felicidad, todo lo que no perjudica la felicidad de los asociados; al

Si consideramos las características del pacto social holbachiano advertiremos la ausencia de dos elementos básicos en las teorías clásicas del pacto social, la independencia (o autonomía) y la igualdad. Los teóricos del contrato social no postulan un estado de naturaleza porque crean que hubo históricamente individuos sin sociedad, sino porque la ficción hipotética les sirve para explicar cómo se constituyen las sociedades *políticas* y cómo se justifican el poder y la obligación política partiendo del presupuesto de individuos libres (en el sentido de no sometidos a una autoridad superior) e iguales. En Rousseau, particularmente, el contrato social legítimo debería tener como resultado una comunidad en la que los individuos siguieran sin estar subordinados después del pacto a una autoridad ajena y en una condición igual para todos como ciudadanos (Rousseau, 1998: 39 [I, 6]).

D'Holbach, en cambio, se opone decididamente a fundar las relaciones sociales y políticas sobre el principio de igualdad, tal como manifiesta repetidamente en sus obras. Sostiene que la desigualdad es el resultado natural de la diversidad de talentos y acciones, mientras que la igualdad es irreal, quimérica. Pensando sin duda en el *Discurso sobre la desigualdad* rousseauiano, advierte: «Dejemos, pues, de suponer una pretendida igualdad que según se cree se dio originalmente entre los hombres. No clamemos contra esa desigualdad que fue siempre necesaria» (1998: 25 [I, 1,10]). Pues no solo la defensa de la igualdad peca a su juicio de falta de realismo, sino que la desigualdad es provechosa para el bienestar de la sociedad en su conjunto, en la medida en que vincula a los individuos al hacer que se necesiten mutuamente, hace que se complementen sus cualidades, refleja los distintos méritos y proporciona un criterio objetivo para atribuir posiciones de autoridad y propiedad a aquellos que pueden hacer uso de ellas en beneficio del conjunto. El objetivo político justo no es la distribución igual de beneficios y cargas sociales, sino la producción de una riqueza social que redunde en beneficio de la mayoría de la sociedad, distribuida entre los individuos de forma proporcionada a los intereses sociales.

D'Holbach afirma que la justificación natural de las distinciones y rangos entre los miembros de la sociedad reside en su mayor o menor contribución (utilidad) al bienestar social. Es justa y legítima la subordinación de aquellos

---

asociarse, cada individuo ha renunciado al ejercicio de la parte de su libertad natural que podría perjudicar a la de los demás. El ejercicio socialmente perjudicial de la libertad se llama *licencia*. La *propiedad* es la facultad de gozar de los beneficios que el trabajo y la labor han procurado a cada miembro de la sociedad. La *seguridad* es la certidumbre que debe tener cada miembro de poder gozar de su persona y de sus bienes bajo la protección de las leyes, mientras mantenga fielmente sus compromisos con la sociedad» (1982: 205 [I, 9]).

para los cuales resulta beneficiosa<sup>23</sup>. A su vez, la superioridad en la jerarquía social está legitimada por el mérito. Lo que no se justifica son las posiciones de autoridad y privilegios debidas al nacimiento o la herencia: en la base de la filosofía social utilitarista de d'Holbach está la oposición radical a los privilegios injustificados de una nobleza ociosa que mantiene sus posesiones improductivas a costa de la explotación del pueblo llano. Las diferencias de posición solo pueden justificarse en tanto redunden en provecho del bienestar social, ya sea en el plano económico, social o político.

Por eso se opone también al igualitarismo democrático, que liga la libertad de los ciudadanos a la igualdad: es «una quimera, adorada en los Estados democráticos, pero totalmente incompatible con nuestra naturaleza, que nos hace desiguales en facultades, sean físicas o mentales» (1969: 41 [II, 3]). El bien de la sociedad requiere que obtengan mayor poder y reconocimiento quienes destacan en conocimiento y prudencia, porque le son más útiles.

Lo mismo que ha de ser desigual la propiedad, puesto que la naturaleza misma ha hecho a los hombres desiguales en fuerza y en talento, y el fruto que obtienen depende de su trabajo. Por tanto, no tiene justificación la propiedad común<sup>24</sup>.

Así queda justificada una concepción paternalista de la jerarquía social, que se justifica por el bien de los inferiores. En una sociedad bien constituida, tiene que haber una élite a la que corresponde dirigir a aquellos cuya función es trabajar, en beneficio de unos y otros:

El pueblo, obligado a trabajar para su subsistencia, se ocupa de las tareas más penosas, del cultivo de la tierra, del comercio, de las artes [...]; trabaja para aquellos que se comprometen a gobernarlo, a velar por su seguridad, a meditar por él, a ocuparse de sus necesidades, a mantener la tranquilidad necesaria para sus trabajos, a poner fin a sus disputas (1998: 162 [I, 4,11]).

No obstante, la desigualdad material es compatible, a juicio de d'Holbach, con la igual sumisión de todos a la ley, que restaura hasta cierto punto el nexo entre libertad e igualdad. Si bien en una sociedad libre cada cual disfruta de las ventajas que su talento, su trabajo o el azar le han granjeado, eso no le autoriza a prevalerse de su superioridad sobre quienes no tienen las

---

<sup>23</sup> «Esos son los fundamentos naturales de la autoridad de los mayores sobre los menores, de los ricos sobre los pobres, de los padres sobre sus hijos, de los maridos sobre las mujeres, de los señores sobre los siervos» (1969: 142 [I, 12]).

<sup>24</sup> Cf. 1998: 44 [I, 1,27]. El pasaje parece referirse de nuevo al *Discours sur l'inégalité*, de Rousseau.

mismas capacidades (1998: II, 6,10). Las leyes (justas) «protegen igualmente al rico y al pobre, a grandes y pequeños, a los soberanos y a los súbditos» (1969: 42 [II, 3]). Esta es la igualdad real y legítima. Rousseau había afirmado que la libertad no puede subsistir sin igualdad material, de modo que «ningún ciudadano sea lo bastante opulento para poder comprar a otro, y ninguno lo bastante pobre para ser constreñido a venderse» (1998: 76 [II, 11]), porque entendía la libertad en el sentido clásico de autosuficiencia. D'Holbach, en cambio, da prioridad a la ausencia de interferencia en la iniciativa individual.

Esto no implica que el filósofo se desentienda de la desigualdad social existente. Por una parte, por razones de moral social. Así como está justificada la superioridad de unos sobre otros, quienes son superiores están obligados a velar por los inferiores, en provecho de la felicidad social, atendiendo a su compromiso por la sociedad: el rico debe socorrer al pobre, como el ilustrado guiar al simple (1998: 23 [I, 1,12]). Es un deber de justicia, primera de las virtudes sociales y fundamento de todas. La justicia es para él sinónimo de equidad, «porque remedia la desigualdad que la naturaleza ha puesto entre los hombres» (1969: 106 [I, 10]); pero no implica una distribución igualitaria, sino el esfuerzo por mantener una sociedad en la que todos puedan vivir libres y seguros, y disfrutar de sus bienes.

Sin embargo, conviene también desde una perspectiva política que las diferencias entre los individuos no sean excesivas, y que todos puedan satisfacer sus necesidades y no considerarse excluidos de la sociedad. «El interés de la sociedad requiere que la mayoría de sus miembros disfrute de alguna cosa» (1998: 353 [II, 7,30]) porque, como reitera d'Holbach en sus escritos, es la propiedad lo que vincula a los hombres a la sociedad, y no se pueden esperar patriotismo o virtudes sociales de quienes poco o nada obtienen de su pertenencia a la misma. La desigualdad excesiva es dañina para la cohesión social: si hay un gran número de indigentes, aumentarán los crímenes y los disturbios sociales, y serán más probables motines y revueltas.

## V. GOBIERNO Y REPRESENTACIÓN: UNA PROPUESTA REFORMISTA

En suma, el criterio básico de ordenación social es la utilidad, que tiene prioridad sobre la justicia y le da sentido. Es también la utilidad la que determina el alcance y límites de la propuesta holbachiana respecto a la forma de gobierno y las instituciones políticas que requiere una sociedad organizada conforme a los principios de la moral.

D'Holbach responde a la pregunta clásica sobre la mejor forma de gobierno aseverando que es indiferente cuál sea, con tal de que las leyes impidan el abuso de poder de los gobernantes y el abuso de libertad de los súbditos.

«Toda forma de gobierno es ventajosa, con tal de que deje todo el poder a la ley» (1969: 25 [II, 2]). En realidad, cualquier forma de gobierno presenta inconvenientes y riesgo de degeneración. Todas son susceptibles de crítica. D'Holbach critica a la monarquía con los argumentos típicos del republicanism<sup>25</sup>; critica a la aristocracia —donde el monarca es sustituido por un grupo de notables enfrentados entre sí por la ambición de poder (1998: I, 2,15)—. Pero sobre todo critica a la democracia.

La democracia es aquel régimen en el que la soberanía reside en la sociedad entera, y esta se da a sí misma las leyes<sup>26</sup>. Aparentemente, esto permite salvaguardar la independencia de los individuos, sometidos solo a las leyes que se dan a sí mismos, y mantener la igualdad entre ellos, por estar sujetos a las mismas normas<sup>27</sup>. En la práctica, sin embargo, este régimen es el peor de todos. Excita las ambiciones y deseos de cambio entre los ciudadanos irracionales, presa de los demagogos, y con ello los tumultos, la inestabilidad, las facciones, las discordias, el debilitamiento de la autoridad, el desenfreno de las pasiones de cada ciudadano. «En una palabra —concluye d'Holbach—, donde quiera que el pueblo está en posesión del poder, el Estado lleva consigo el principio de su destrucción. Allí la libertad degenera en licencia, y es seguida por la anarquía» (1998: 431 [II, 9,6]). La democracia es el régimen de la igualdad, pero el proyecto fantasioso de establecer la igualdad es en realidad fruto de la envidia (1998: I, 2,18).

La conclusión es que, no siendo ninguna forma de gobierno perfecta, «la más perfecta es aquella que asegura la felicidad del mayor número y la pone al abrigo de las pasiones de la minoría» (1998: 76 [I, 2,21]). Lo que importa no es quién gobierne, sino que el Gobierno garantice los grandes objetivos sociales: libertad, propiedad y seguridad, así como la vinculación entre el interés particular y el interés de todos, a través de leyes justas y razonables.

<sup>25</sup> Cf. 1969: II, 2. Un hombre solo no puede tener las capacidades necesarias para gobernar, por lo que en realidad la monarquía es una aristocracia encubierta, y el gobierno queda en manos de los validos; el rey está sometido a las mismas pasiones que los demás, agravadas por su posición, la riqueza pública es sacrificada a la codicia del rey; la herencia depende del azar, etc.

<sup>26</sup> «Cuando la sociedad en conjunto, tomando posesión de su poder, se da a sí misma las leyes, su gobierno se llama *democracia*. La soberanía reside en toda la sociedad» (1998: 65 [I, 2,13]). Véase Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, II, 2.

<sup>27</sup> «Bajo el gobierno democrático cada individuo permanece, por así decirlo, independiente: su libertad no es limitada más que por las leyes que ha considerado imponerse a sí mismo. Sin duda, se creyó que reglas hechas para obligar por igual a todos los ciudadanos serían los medios más apropiados para remediar la desigualdad que la Naturaleza ha puesto entre los hombres» (1998: 65-66 [I, 2,14]). Nótese la velada referencia a las condiciones del contrato social propuestas por Rousseau.

Este planteamiento permite a d'Holbach esquivar en cierto modo el problema de la soberanía. Como acabamos de ver, queda descartada la soberanía popular —principio básico de la democracia, sea cual fuere su traducción institucional—. Ciertamente, no hay poder legítimo sin consentimiento de la sociedad: el filósofo lo reitera hasta la saciedad. Más aún, llega a afirmar que la Nación, que es su equivalente, es la «fuente única y verdadera de toda autoridad legítima»<sup>28</sup> y que «es la única que tiene derecho a conferir el poder supremo» (1998: 112 [I, 3,19]). Pero lo hace en el contexto de una justificación del derecho de resistencia; la nación tiene, por así decirlo, una soberanía originaria latente, que, sin embargo, no puede actualizarse sino excepcionalmente: se entiende que ordinariamente la desempeñará un tercero, el soberano propiamente dicho. Solo ante la alternativa entre la patria y la tiranía —un poder no solo arbitrario, sino injusto—, está justificada la desobediencia del ciudadano, si bien «solo la sociedad reunida o representada tiene derecho a resistir» (1998: 160 [I, 4,9]). Un planteamiento que recuerda al de Locke, e incluso las posiciones de los monarcómacos franceses o los escolásticos hispanos, como Mariana o Suárez.

Por otra parte, el barón no es en absoluto partidario de la ruptura violenta con el poder vigente. En varias ocasiones recuerda la ejecución de Carlos I de Inglaterra, un acontecimiento que mostraría cómo la violencia empleada frente a la tiranía condujo a la postre a otra tiranía. A fin de cuentas, lo que d'Holbach defiende es una reforma prudente de la institución monárquica, guiada por la razón, la experiencia y la paciencia, siempre preferible a la revolución. Incluso llega a conceder en su última obra política, *Éthocratie*, que «el poder absoluto [...] se convierte, en manos de un soberano equitativo, en un arma necesaria para destruir los esfuerzos y complots de la iniquidad» (2012: 13). En la práctica, cuando en sus obras políticas habla del soberano, está refiriéndose prácticamente siempre a un monarca. Después de todo, no es tan indiferente como en principio parece frente a las fórmulas de gobierno: con talante pragmático, opta por una monarquía «atemperada» (1998: I, 4,17) como marco posible de su programa reformista.

Al fin, la clave para evitar el despotismo monárquico, el poder arbitrario no sometido a límites, pero también la manifestación desordenada y tumultuosa de las demandas de los súbditos, es, como había apuntado Montesquieu, una instancia mediadora entre el soberano y el pueblo: la representación. Es importante ver cómo la concibe d'Holbach, y cómo propone institucionalizarla, para valorar adecuadamente en qué medida su planteamiento permanece ligado al orden existente o anticipa el futuro.

<sup>28</sup> 1969: 57 [II, 5]. D'Holbach afirma que la nación es «la mayoría de los individuos que componen una sociedad» (1998: 109 [I, 3,17]).

El representante es concebido por d'Holbach como un intermediario relacionado a la vez con el pueblo del que procede y con el soberano cuyo poder se trata de atemperar. Su función primordial es hacer oír la voz del pueblo, las necesidades y aspiraciones de las diversas clases de la nación, exponiéndolas de forma reflexiva, ordenada y prudente. «Es preciso que la Nación sea representada por algún cuerpo que haga conocer al soberano las justas demandas de sus súbditos, y que, sin gozar de la autoridad suprema, dirija sus movimientos, atempere sus efectos, e incluso la detenga, cuando se convierte en nociva» (1998: 132 [I, 3,29]).

La cuestión es saber qué alcance tiene esta representación: qué poder tendrían, según esta propuesta, los representantes y cuál sería su lugar en relación con el monarca y con los ciudadanos.

Israel habla de una «monarquía mixta democratizante», vista como alternativa a la democracia directa rousseauiana (2010: 62-63). Y es verdad que algún pasaje, tomado aisladamente, podría hacernos pensar a primera vista en un Gobierno representativo:

Nada más seguro que repartir entre los diferentes órdenes de la sociedad un poder que, puesto en las manos de un solo hombre o de un solo cuerpo, le pondría en condiciones de oprimir. Este plan no es quimérico: que el poder del monarca quede siempre subordinado al de los representantes del pueblo, y que estos representantes dependan continuamente de la voluntad de sus constituyentes, de los que proceden todos sus derechos, de los cuales son intérpretes, no amos (1998: 73 [I, 2,20]).

Ahora bien, el mismo d'Holbach apunta perspicazmente que el poder legislativo es la «esencia de la soberanía» (1998: I, 3,3). ¿Tienen los representantes capacidad legislativa? En los escasos pasajes en los que se extiende sobre la representación, el filósofo no se expresa con claridad. Se limita a señalar que para que las leyes sean justas, por hacerse cargo de las necesidades y aspiraciones populares, conviene que la nación tome parte en la legislación (1998: I, 3,29), pero no concreta de qué modo se materializaría esa participación. En *Éthocratie* se habla de un consejo de representantes de la nación en cuyo seno «se deben hacer, discutir, corregir o aprobar todas las leyes» (2012: 102), pero no dice nada acerca de qué facultades y papel tendría el monarca respecto a la legislación, o cuál sería su relación con el cuerpo legislativo, ni sobre la capacidad de decisión que tendría este consejo<sup>29</sup>. El contexto sugiere más bien el

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, d'Holbach afirma que el impuesto «no es justo más que cuando la nación consiente someterse a él» (1998: 121 [I, 3,24]). Pero no dice cómo se articula ese consentimiento.

propósito de sustituir la voz de los cortesanos por la intervención de miembros selectos de la sociedad civil, establecida en las leyes fundamentales del Estado. Por eso, los estudiosos se inclinan a pensar que estamos ante un órgano de carácter consultivo (Ladd, 1962: 229; Naville, 1967: 388).

Cabría preguntarse hasta qué punto la posición de d'Holbach en sus obras políticas de la década de 1770 se distancia de la expuesta en el artículo «Représentants» de la *Enciclopedia*<sup>30</sup>.

La figura de los representantes, reconoce d'Holbach, no es una novedad; tiene sus orígenes en las monarquías tradicionales, donde constituyen un contrapeso al poder del soberano, expresan los intereses de la sociedad y presentan reclamaciones frente a los abusos que creen sufrir (1986: 179-181; 1969: II, 4). De hecho, el barón sigue hablando de «órdenes», y propone un estricto control de los representantes por los representados, más cercano al mandato imperativo que a la moderna representación. Parece que trata de mejorar y actualizar esta figura, evitando que la representación quede reservada a algunos cuerpos o estamentos, como la nobleza y el clero, extendiéndola a todos los ciudadanos propietarios y estableciendo un equilibrio entre clases (1998: I, 4,16) que garantice la expresión de la pluralidad de intereses de la sociedad<sup>31</sup>. Se aprecia un claro avance hacia la concepción de una ciudadanía abstracta y homogénea; pero estamos aún lejos de una representación con auténtico poder legislativo y de control del Gobierno.

Los representantes, electos por escrutinio, podrán reunirse sin convocatoria expresa. Recibirán un salario, estarán sujetos a revocación, y sus cargos serán temporales y no hereditarios<sup>32</sup>. Además, d'Holbach prevé que haya tanto representantes generales (nacionales) como provinciales (1969: II, 4). Nada dice, sin embargo, sobre la periodicidad de sus reuniones, distritos electorales, etc.

Idealmente, los representantes habrían de ser personas caracterizadas por su talento, sus luces, su probidad y su vínculo de interés con la nación. Esto último implica que deberían ser propietarios de tierras, porque es la tierra lo que asegura que se sientan vinculados al Estado. Aunque con ello se trate de

<sup>30</sup> Véase sobre este punto el artículo de G. Benrekassa (1990) que sostiene que el artículo «continúa estando ligado a problemáticas arcaicas», aunque a partir de ellas surgen nuevas cuestiones.

<sup>31</sup> D'Holbach sostiene en algún pasaje (1998: II, 7,20) la utilidad de las facciones, con un argumento de resonancias maquiavelianas: la pugna entre las facciones mantiene en actividad a las fuerzas sociales y con ello asegura la libertad común.

<sup>32</sup> En *Etocracia* se excluye expresamente del cuerpo de representantes a quienes estén a sueldo del monarca (2012: 25).

garantizar que sean ciudadanos ilustrados y virtuosos<sup>33</sup>, el propio Israel parece reconocer que este elitismo es el «talón de Aquiles» del programa radical (Israel, 2010: 66).

Es interesante observar, a propósito de esta vinculación del espíritu cívico a la propiedad agraria, cómo la crítica del filósofo al tan alabado modelo británico, que a primera vista proporcionaría un modelo de monarquía moderada por medio de la representación, se centra en la corrupción del sistema, propiciada por el papel del comercio y las finanzas en el país vecino. D'Holbach cree que la Cámara de los Lores actúa en connivencia con el monarca, puesto que los intereses de los nobles se confunden con los suyos, y a los obispos los ha nombrado él mismo. En cuanto a los Comunes, no siendo responsables ante el electorado una vez elegidos, sus voluntades pueden ser fácilmente vendidas al monarca, que les procura recursos para que compren a su vez a sus electores<sup>34</sup>. En realidad, el sistema británico no es un modelo a imitar, sino que viene a reunir los vicios de monarquía, aristocracia y democracia (1998: I, 2,19).

La condición de elector queda reservada así mismo a los propietarios de tierras, que son los verdaderos ciudadanos. D'Holbach reitera que es el suelo lo que hace al auténtico ciudadano, excluyendo de la ciudadanía (o al menos de la ciudadanía activa) no solo a los pobres, sino a comerciantes e industriales, en tanto no sean propietarios de inmuebles (1969: II, 4). No obstante, ese elitismo político es moderado con la insistencia de d'Holbach en que se debe evitar el desequilibrio en la distribución de la riqueza; una vez más, apelando a un argumento utilitarista<sup>35</sup>. Como ya se ha dicho, el hombre que no posee nada carece de vínculos con la sociedad, no se siente comprometido con ella, y esto es nocivo para la paz social. (En *Etocracia* se sugieren algunas medidas, como asignar los terrenos incultos a las tierras comunales, liberar las posesiones de servidumbres, etc.).

Por tanto, la buena sociedad es para el filósofo una comunidad de propietarios agrícolas, ligados permanentemente por la tierra a su país, ya que su propia suerte va ligada a la del solar que habitan; a diferencia de comerciantes,

---

<sup>33</sup> 1998: I, 4,15. Recuérdese que la tradición republicana liga la independencia de juicio y la austeridad de costumbres a la condición del propietario rural.

<sup>34</sup> «Estos representantes son elegidos por un populacho compuesto en gran parte de ciudadanos indigentes, a quienes su miseria les dispone a dar sus sufragios a los candidatos que quieran pagarlos» 1998: 69 [II, 6].

<sup>35</sup> «La enorme desproporción que las riquezas introducen entre los hombres es la fuente de los mayores males de la sociedad y merece, en consecuencia, toda la atención de los gobernantes [...]; la legislación debería también impedir cuidadosamente que las riquezas y las propiedades de la nación se acumularan en unas pocas manos» (2012: 88).

rentistas y especuladores, que bien pueden desvincularse de la empresa común, ya que «no tienen otra patria que sus cofres» (1969: 74 [III, 7]). No es que se oponga al comercio —considera que el Estado debe protegerlo, sin interferir en la actividad mercantil (1998: II, 7,26)—, pero trata de evitar sus consecuencias negativas: la importación de artículos de lujo y el deseo inmoderado de riquezas. Si el comercio se convierte en el eje de la economía impulsa una espiral de gastos que lleva a la emisión de deuda pública<sup>36</sup>, cuya expansión asocia el filósofo a la codicia y corrupción que, a su juicio, corroe en su tiempo a la sociedad inglesa<sup>37</sup>.

En realidad, las riquezas «traen como consecuencia el lujo, la venalidad, la esclavitud, la lasitud y toda la cohorte de vicios que disuelven los Estados» (1969: 73 [III, 7]). El lujo es visto por el barón como una «enfermedad cruel de las sociedades opulentas» (1969: III, 8), resultado de las necesidades imaginadas una vez satisfechas las naturales, más propio de las monarquías que de las repúblicas: la crítica holbachiana resuena a veces con ecos rousseauianos. El bien de la nación no reside en que una minoría goce de riqueza y lujo. La verdadera prosperidad está ligada a la economía productiva, y particularmente al suelo, «base de la felicidad nacional» (2012: 102).

D'Holbach se refiere con aprobación al fisiócrata Quesnay, pero parece ajeno a la nueva economía política, y enfoca los asuntos económicos desde una perspectiva predominantemente moral: la utilidad social no puede reducirse a la acumulación de riqueza, y el objetivo de una sociedad basada en el trabajo y las virtudes sociales, en la que se eviten el privilegio y la desigualdad extrema, tiene prioridad sobre cualquier otra consideración.

Así, por ejemplo, son razones morales las que exigen que los impuestos sean universales, determinados y proporcionales. El impuesto no debe ser arbitrario, sino justificado por la utilidad pública. No obstante, d'Holbach atiende también a razones económicas: los impuestos sobre el consumo deben aplicarse solo a los artículos superfluos, las tasas sobre los productos agrícolas se recaudarán en especie, deben aplicarse con precaución al comerciante (que se irá a otra parte si son elevadas), y no se deben gravar los productos destinados a la exportación (1998: II, 7,23).

<sup>36</sup> «[El crédito nacional] sólo es útil y práctico para la ambición de los príncipes y ministros a los que su temperamento inquieto impulsa a guerras continuas y a gastos que exceden las rentas de una nación y sus fuerzas reales» (1969: 77 [III, 7]).

<sup>37</sup> D'Holbach cree que las potencias europeas desencadenan guerras por el comercio, un medio de adquirir el dinero que creen que proporciona poder y prosperidad (1969: 74 [III, 7]). Critica también a los comerciantes europeos que han tratado a los pobladores autóctonos de las colonias «como bestias a las que se podía engañar, despojar, degollar sin escrúpulos» (1998: 349 [II, 7,26]).

La posición de d'Holbach puede entenderse como una propuesta alternativa a la sociedad desequilibrada, excluyente e improductiva del Antiguo Régimen. El Estado debe integrar todas las capacidades, hacer posible que todos subsistan mediante el trabajo, y obligar a todos a trabajar. Podría decirse incluso que en los escritos del barón apunta una biopolítica:

[...] el Gobierno debe preocuparse del cuidado de los pobres; debe emplear útilmente a los que están sanos, y atender a los incapacitados y enfermos (2012: 104).

Podríamos destacar muchos otros aspectos de la propuesta de d'Holbach. Por ejemplo, su posición en materia de tolerancia: el Estado debe tolerar todas las religiones, actuando como árbitro de la libertad y prohibiendo que ninguna de ellas oprima a las demás (1998: II, 6,15). También su reivindicación de las libertades de pensamiento e imprenta (1998: II, 6,16-17)<sup>38</sup>. O su demanda de sacar la educación de manos de los clérigos para establecer un verdadero programa estatal general de instrucción pública, que incluye una educación cívica y moral (1969: III, 12; 1998: I, 4,20<sup>39</sup>; II, 7, 13-15]). Igualmente, su propuesta de una milicia nacional (1998: I, 4,24), sus propuestas relativas a una administración de justicia sujeta a la ley o sus reparos frente a la pena de muerte.

Pero lo expuesto puede bastar para dar idea de la orientación básica del pensamiento político de d'Holbach, seguramente más interesado en una reforma intelectual y social que en la innovación política radical. No parece desencaminada la interpretación que Marx y Engels proponen en *La ideología alemana*, al afirmar que expresa la posición de la burguesía ascendente, audaz y profanadora respecto a la sociedad del Antiguo Régimen, que asocia su interés de explotación a una reivindicación generalizada de libertad en las relaciones sociales<sup>40</sup>. Pero no lo explica todo. La del barón es una posición rupturista en el plano de la ideología, más que en el propiamente político; sin embargo, la tarea de ilustración en la que tan esforzada y destacadamente colaboró

<sup>38</sup> «Hay que responder a un libro con un libro, y no con prisiones y suplicios, que destruyen al hombre sin destruir sus razones» (1998: 294 [II, 6,18]).

<sup>39</sup> «La instrucción de los pueblos debería ser el objetivo más esencial de todo gobierno» (1998: 176).

<sup>40</sup> «La teoría de d'Holbach no es, pues, otra cosa que la ilusión filosófica, históricamente legítima, acerca de la burguesía que en aquel momento comenzaba a ascender en Francia y cuyo afán de explotación podía interpretarse todavía como el afán de los individuos por desarrollarse plenamente en un intercambio libre ya de las viejas trabas feudales» (Marx y Engels, 1970: 490).

d'Holbach contribuyó eficazmente a socavar la cosmovisión tradicional y con ello a poner las bases de un nuevo orden social y político.

### Bibliografía

- Benrekassa, G. (1990). D'Holbach et le problème de la nation représentée. *Recherches sur Diderot et sur l'Encyclopédie*, 8, 79-87. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/rde.1990.1054>.
- Boulad-Ayoub, J. (1991). Les idées politiques de d'Holbach et la Déclaration des Droits de 1789. *Philosophiques*, 18 (2), 123-137. Disponible en: <https://doi.org/10.7202/027155ar>.
- Chaussinand-Nogaret, G. (2009). *Les Lumières au péril du bûcher*. Paris: Fayard.
- De Cock, J. (2010). *Politique des Lumières. La pensée politique des Lumières, 1748-1780*. Paris: Fantasques Éditions.
- Devellennes, C. (2013). A fourth musketeer of social contract theory: the political thought of the baron d'Holbach. *History of Political Thought*, 34 (3), 459-478.
- (2014). Utility contra utilitarianism: Holbach's international ethics. *Journal of International Political Theory*, 10 (2), 188-205. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0278364914526019>.
- (2017). D'Holbach radical: contrat social et démocratie dans la pensée politique du baron. En M. García Alonso (ed.). *Lumières radicales et histoire politique* (pp. 321-340). Paris: Honore Champion.
- D'Holbach, P.-H. T. (1969) [1773]. *Système social, ou principes naturels de la morale et de la politique avec un examen de l'influence du gouvernement sur les mœurs*. Hildesheim-New York: Georg Olms.
- (1982) [1770]. *Sistema de la naturaleza*, (ed. de J. M. Bermudo). Madrid: Editora Nacional.
- (1986) [1765]. Representantes. En D. Diderot y J. Le Rond d'Alembert. *Artículos políticos de la «Enciclopedia»* (pp. 172-186). Madrid: Tecnos.
- (1998) [1773]. *Politique naturelle ou discours sur les vrais principes du gouvernement*. Paris: Fayard.
- (2012) [1776]. Etocracia (ed. de J. L. Teodoro). Pamplona: Laetoli.
- García Alonso, M. (2017). *Lumières radicales et histoire politique: un débat*. Paris: Honoré Champion.
- Israel, J. (2010). *A Revolution of the Mind: Radical Enlightenment and the Origins of Modern Democracy*. Princeton: Princeton U.P.
- (2012). *Democratic Enlightenment. Philosophy, Revolution, and Human Rights 1750-1790*. Oxford: Oxford U.P.
- Ladd, E. C. (1962). Helvetius and D'Holbach: la moralisation de la politique. *Journal of the History of Ideas*, 23 (2), 229. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2708>.
- Laursen, J. C. y Mannies, W. (2017). Diderot and Diez: complicating the Radical Enlightenment. En M. García Alonso (ed.). *Lumières radicales et histoire politique*. Paris: Honore Champion. (pp. 281-302)
- Marx, K. y Engels, F. (1970) [1846]. *La ideología alemana*. México: Grijalbo.

- Naville, P. (1967). *D'Holbach et la philosophie scientifique au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Paris: Gallimard.
- Onfray, M. (2010). *Los ultras de las Luces*. Barcelona: Anagrama.
- Peña, J. (2017). Lumières Radicales et Démocratie : quelques remarques. En M. García Alonso (ed.), *Lumières radicales et histoire politique* (pp. 321-340). Paris: Honore Champion. (pp. 321-340).
- Roche, D. (1978). Lumières et engagement politique: La coterie D'Holbach dévoilée. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 33 (4), 720-728. Disponible en: <https://goo.gl/E1qTZD>; <https://doi.org/10.3406/ahess.1978.293965>.
- Rousseau, J.-J. (1998) [1762]. *Del Contrato Social*. Madrid: Alianza.
- Sandrier, A. (2010). L'attribution des articles de l'*Encyclopédie* au baron d'Holbach: bilan et perspectives. *Recherches sur Diderot et sur l'Encyclopédie*, 45, 44-57. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/rde.4723>.

# AUTORIDAD Y RAZONES PARA LA ACCIÓN: DOS PROBLEMAS<sup>1</sup>

Authority and reasons for action: Two problems

MANUEL TOSCANO

Universidad de Málaga

mtoscano@uma.es

## *Cómo citar/Citation*

Toscano, M. (2018).

Autoridad y razones para la acción: dos problemas.

*Revista de Estudios Políticos*, 179, 43-67.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.02>

## **Resumen**

La autoridad es uno de los conceptos más importantes y también más controvertidos en teoría política. El objetivo de este artículo es abordar los dos principales problemas, conceptual y normativo, planteados por la noción de autoridad. En primer lugar, la indagación conceptual acerca de qué es la autoridad y cómo debería distinguirse de otros fenómenos como el poder, la coacción o la persuasión con los que a menudo se confunde. En segundo lugar, autores como Arendt hablan de la crisis de la autoridad y señalan que ha caído en descrédito en nuestros días. El ejercicio de la autoridad plantea un problema moral: cómo puede ser que un agente tenga la obligación de someterse a la voluntad y el juicio de otro acerca de lo que hacer. ¿Es la autoridad incompatible con la racionalidad y autonomía de la persona que se guía por ella? Esta es la objeción del anarquista filosófico y cualquier intento de justificar la autoridad tiene que responder a ella. Para responder al primer problema examinamos primero el análisis que hace H. L. A. Hart de los mandatos de la autoridad como razones para la acción. A continuación se aborda la concepción de la autoridad como servicio que ofrece Joseph Raz. La explicación de Raz es seguramente la más sofisticada e influyente concepción disponible hoy sobre la autoridad, pues aborda los dos problemas planteados y responde expresamente a la objeción del anarquista.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación I+D «Civic Constellation II: Debating Democracy and Rights» (FFI2014-52703-P).

**Palabras clave**

Autoridad; mandatos; razones para actuar; Hannah Arendt; H. L. A. Hart; Joseph Raz.

**Abstract**

Authority is one of the most central and disputed concepts in political theory. The purpose of this article is to address the two main problems, conceptual and normative, posed by the notion of authority. First, conceptual issues concern the definition of authority and how it should be distinguished from other phenomena, such as power, coercion or persuasion, with which it is often confused. Second, authors like Arendt talk about the crisis of authority and point out that it has fallen into disrepute. The exercise of authority raises a moral problem: how can an agent have the obligation to submit to the will and judgment of another person about what to do? Is such authority incompatible with the rationality and autonomy of the person who is guided by it? This is the objection of the philosophical anarchist and any attempt to justify authority has to respond to this challenge. In order to answer the first problem, I first examine H. L. Hart's analysis of authority's commands in terms of reasons for action. I then examine the service conception of authority elaborated by Joseph Raz. His explanation is surely the most sophisticated and influential contemporary conception of authority, since it addresses the two problems posed and responds expressly to the anarchist's objection.

**Keywords**

Authority; commands; reasons for action; Hannah Arendt; H. L. A. Hart; Joseph Raz.

## SUMARIO

---

I. DOS PROBLEMAS FILOSÓFICOS SOBRE LA AUTORIDAD. II. HART SOBRE LOS MANDATOS DE LA AUTORIDAD. III. LA CONCEPCIÓN DE LA AUTORIDAD COMO SERVICIO DE RAZ. BIBLIOGRAFÍA.

---

La autoridad es uno de las grandes cuestiones o, al decir de algunos, *el tema* de la filosofía política. Por ello es fácil centrar la atención en la autoridad política y pensar en la autoridad en relación con los gobernantes, las leyes o los Estados según los casos. El objetivo de este trabajo es más amplio, pues me gustaría discutir sobre la autoridad en general y no solo de la política. Junto a la autoridad de leyes y gobiernos, hablamos también de la autoridad de los padres o de los profesores. Es difícil entender la relación entre profesor y alumno si no es en términos de autoridad. La autoridad del profesor se ha convertido en un tema recurrente en las discusiones en educación y hace unos años hubo un debate público sobre las medidas necesarias, algunas legislativas, para reforzar la autoridad de los profesores. Francisco J. Laporta, por ejemplo, alertaba en un artículo en prensa de hace unos años acerca del deterioro del papel del profesor y no dudaba en hablar de «crisis de autoridad», contemplándola como un síntoma de tendencias indeseables en nuestra sociedad (Laporta, 2009).

Aparte de profesores o padres, atribuimos también autoridad a otras personas en determinadas circunstancias. En el mundo académico se puede oír que alguien «es una autoridad en su materia» y no hace falta que se use expresamente el término para que el concepto de autoridad se presuponga en la conversación: como cuando nos preguntamos a quién consultar sobre una difícil cuestión teórica o decimos «X es quien sabe de esto». La autoridad de expertos y profesionales es de este tipo. Y eso explica que acudamos a un abogado para que nos asesore sobre un problema legal, a un médico para que diagnostique una dolencia o que un experto comparezca en un juicio como perito en cierta materia.

Es habitual en la literatura distinguir entre autoridades teóricas y prácticas. Lo que dice una autoridad teórica nos da razones para pensar de una determinada manera o creer en la verdad de una proposición; en cambio, seguir a una autoridad práctica ofrece razones acerca de cómo actuar, lo que los filósofos llaman «razones para la acción». Las autoridades políticas pertenecen, como es obvio, a la segunda categoría. Aunque prestaremos atención a

la autoridad práctica, siempre es provechoso tener la autoridad teórica a la vista para tener una mejor comprensión de la naturaleza de la autoridad y lo que representa una relación de autoridad.

¿Por qué sería necesario analizar y poner en claro el concepto de autoridad? No cabe duda de que se trata de uno de los conceptos centrales de la filosofía política y legal, pero también de los más controvertidos. Es crucial en filosofía política porque concierne a la relación que tenemos con nuestros gobernantes o con la ley: quién tiene derecho o está en posición de imponernos obligaciones (o darnos permiso) y hasta qué punto estamos obligados a seguir sus mandatos e instrucciones. Al mismo tiempo se trata de un concepto controvertido, que se presta a malentendidos que pasan por alto sus aspectos característicos o distorsionan la comprensión del ejercicio de la autoridad, de modo que termina por confundirse con cosas que deberían mantenerse separadas analíticamente como el poder o la coacción, por ejemplo. Al tratarse de un concepto central en nuestro vocabulario social y político, tales errores y confusiones pueden tener importantes consecuencias acerca de cómo entendemos la autoridad legítima y cómo se relaciona con la autoridad *de facto* o con el simple ejercicio del poder.

Entre las voces que más rotundamente han denunciado esta sistemática distorsión de la noción de autoridad en el pensamiento contemporáneo destaca Hannah Arendt. En su ensayo «¿Qué es la autoridad?» (Arendt, 1977) sostiene que la confusión en torno a la autoridad responde a que esta sufre una profunda crisis, si no se ha desvanecido en la sociedad moderna («because authority has vanished from the modern world»). La crisis de la autoridad en la educación, a la que se refería Laporta, es precisamente uno de los síntomas que Arendt señala como evidencia de esta quiebra. No voy a examinar su diagnóstico del descrédito, cuyo origen político ve en la bancarrota de las autoridades tradicionales en la sociedad moderna, ni la reflexión histórica que emprende, todo lo cual nos llevaría lejos de lo que pretende ser ante todo una indagación conceptual. Pero en las observaciones preliminares de Arendt hay dos pistas valiosas que me gustaría seguir. La primera tiene que ver con la necesidad de prestar atención al propio concepto:

No obstante, en vista de la presente confusión, parece que esta aproximación limitada y tentativa debe venir precedida por algunas observaciones sobre lo que la autoridad nunca ha sido, con objeto de evitar los equívocos más corrientes y asegurarnos de que consideramos el mismo fenómeno y no un cierto número de cuestiones conectadas o desconectadas (Arendt, 1977: 92).

Algunas de esas observaciones trazan el hilo del que nos ocuparemos aquí. Como explica Arendt, el hecho de que la autoridad requiere obediencia

ha llevado a muchos a confundirla con el poder, la coacción o hasta el empleo de la violencia, oscureciendo fatalmente su sentido. Pero, por otro lado, tampoco tiene que ver con la persuasión que supone un proceso de argumentación, de dar y pedir razones, y cierta simetría entre los participantes. En consecuencia, nos da una segunda pista acerca de cómo esclarecer el concepto:

Si la autoridad ha de ser definida, entonces debe ser por contraposición con ambas cosas, tanto con respecto a la coerción que se ejerce por medio de la fuerza como de la persuasión a través de argumentos (Arendt, 1977: 93).

Mi propósito en este trabajo será trabajar sobre esa clave que ofrece Arendt, sirviéndome para ello de dos destacados filósofos del derecho aunque quizá sea una etiqueta restrictiva para ambos: H. L. A. Hart y Joseph Raz. Ambos han realizado un fino análisis de la relación de autoridad y Raz además ha elaborado una sofisticada e influyente concepción de la autoridad en la filosofía práctica contemporánea.

Antes de presentar sus respectivas contribuciones, habría también que preguntarse por qué la autoridad se contempla con recelo o ha caído en descrédito en la sociedad moderna. Es una forma de introducir lo que podemos denominar el problema normativo de la autoridad: cómo podemos justificarla. Tres observaciones quiero hacer sobre la noción de justificación. Primero, cuando nos preguntamos si una acción, práctica o institución está justificada la respuesta debe mostrar que es racional o moralmente aceptable. Segundo, la justificación es típicamente un concepto «defensivo», como observa Simmons, pues la tarea de justificación de una creencia o conducta se emprende cuando hay presuntamente objeciones serias contra ella. La justificación, por tanto, tendrá éxito en la medida en que responda a tales objeciones y muestre que están mal concebidas o nos dé razones para rechazarlas (Simmons, 2001: 123-124). Y, tercero, voy a entender en lo que sigue que preguntarnos si la autoridad está justificada es lo mismo que preguntarnos si es legítima, tomando legitimidad como equivalente a justificación moral.

Tenemos así dos problemas filosóficos, estrechamente relacionados con la autoridad. Por una parte, la cuestión conceptual acerca de su naturaleza y cómo se distingue de otros fenómenos, como el poder o la persuasión. Y por otra, la cuestión normativa de cómo puede justificarse el ejercicio de la autoridad de un individuo sobre otro, lo que entraña cuál es su alcance y límites permitidos. Como veremos, mientras el planteamiento de Hart aborda el problema conceptual, Raz ofrece una concepción de la autoridad como servicio que pretende dar respuesta también a la cuestión normativa.

## I. DOS PROBLEMAS FILOSÓFICOS SOBRE LA AUTORIDAD

Podemos presentar los dos problemas mencionados con algo más de cuidado, aunque sea brevemente. Para formularlos mejor podemos considerar la situación más simple de una relación entre dos personas: aquella en que un individuo A tiene o ejerce autoridad sobre otro individuo B, al que da órdenes o instrucciones; lo que implica correlativamente que B obedece, sigue o está sujeto a las directivas de A. Así planteado, estamos hablando de A como una autoridad práctica, no teórica, puesto que sus instrucciones son tomadas por B como una razón para actuar en el sentido indicado por A. Supongamos una instrucción sencilla como «haz X», que A le dice a B con la intención de que B tome sus palabras como una razón para hacer X; por su parte, B reconoce la intención de A al decirlo, toma su orden como una razón para hacer X y hace X en definitiva.

Nos referiremos a instrucciones como «haz X» dirigidas a otros como mandatos, órdenes o directivas. La cuestión crucial en el análisis, como veremos, estará en entender qué clase de razones representan esas directivas o mandatos de la autoridad y cómo han de ser tomadas por B.

La interpretación dominante o más habitual es que la autoridad debe ser entendida como un derecho a ordenar, a dar mandatos o directivas a otro. Aquí hay una dificultad importante, pues el concepto de derecho es especialmente complicado y desde luego ambiguo. Como filósofos y juristas han sostenido, por «derecho» cabe entender diferentes relaciones normativas, o combinaciones variables de ellas, entre dos agentes. De ellas dos nos interesan especialmente aquí. Recurriendo a la influyente terminología de Hohfeld (1919), para entender ese derecho a mandar necesitamos tanto la idea de un derecho-exigencia (*claim-right*) como la de potestad o competencia normativa (*power*)<sup>2</sup>. Es bastante habitual fijarse solo en el primer sentido de derecho: si A tiene derecho a mandar o dar instrucciones a B, este tiene la obligación correlativa de obedecerle o cumplir con esas directivas. Pero eso nos daría una visión parcial si no subrayamos que la autoridad, como derecho a mandar y

<sup>2</sup> «Poder» aquí se presta a equívoco si no reparamos en que tiene un sentido preciso en el análisis de Hohfeld sin relación con otros usos en el lenguaje ordinario que se refieren a la capacidad de realizar cierto tipo de acción o de influir sobre la conducta de los demás por medio de incentivos selectivos. En sentido hohfeldiano, un poder es la capacidad de un agente para efectuar intencionalmente un cambio en la relación normativa entre él y otra persona, alterando sus derechos y obligaciones (Shapiro, 2002: 395). Estrictamente, se trata de una relación normativa de segundo orden en la que una de las partes tiene la facultad para alterar otras relaciones normativas. Una presentación breve del análisis hohfeldiano de los derechos en Toscano (2014: 225-231).

dar instrucciones, supone en primer lugar la capacidad normativa para crear o imponer esa obligación sobre otro, alterando su situación normativa (Raz, 1975: 100-101). Como veremos más adelante, si A no tuviera la competencia normativa (*normative power*) para dar ordenes o instrucciones, sus directivas no serían vinculantes para B y este no tendría obligación de obedecer.

Por supuesto, eso no quiere decir que las autoridades de diferente tipo no hagan otras cosas (como dar permisos, atribuir derechos, garantizar inmunidades, conferir potestades o facultades normativas, por ejemplo), pero muchas de esas cosas dependen del derecho a imponer obligaciones (Raz, 2006: 1012). Voy a seguir esa línea, predominante en la literatura, de centrar la atención sobre el derecho a imponer obligaciones a otros como el aspecto central de la autoridad (práctica). A lo que habría que añadir una precisión más. Aunque hablamos del derecho a mandar o dar órdenes, tales expresiones se quedan cortas cuando pensamos en parlamentos, gobiernos o en las autoridades políticas en general, pues normalmente la imposición de obligaciones consiste en hacer leyes y normas de diferente rango, así como en aplicarlas en casos concretos y decretar las consecuencias normativas pertinentes. Por ello el derecho a mandar debe ser considerado en un sentido más amplio como un derecho a gobernar (*right to rule*) (Raz, 1990: 2), aunque recurramos al ejemplo simple de una persona que ordena a otra. Pero vamos a ver los dos problemas con algo más de atención.

*El problema conceptual.* Ahora podemos reformular mejor nuestro primer problema, analítico o conceptual. Una forma de plantearlo es volver sobre las palabras de Arendt que cité anteriormente:

Si la autoridad ha de ser definida, entonces debe ser por contraposición con ambas cosas, tanto con respecto a la coerción que se ejerce por medio de la fuerza como de la persuasión a través de argumentos (Arendt, 1977: 93).

Visto así, nuestro problema está en deslindar la autoridad de otros fenómenos como el poder, la coacción, de un lado, y la persuasión, por otro. Y no es fácil, porque si subrayamos el carácter obligatorio de las directivas de la autoridad se asemeja entonces al poder y la coacción. Y si no lo hacemos, la relación de autoridad se diluye o vuelve demasiado débil. Veamos las dos opciones.

Por una parte, si entendemos la autoridad como el derecho a mandar sobre otros, ¿en qué se diferencia del poder? Si el ejercicio de la autoridad consiste en imponer obligaciones a otros, ¿no presenta un carácter esencialmente coercitivo? ¿Acaso las obligaciones no llevan usualmente sanciones aparejadas en caso de incumplimiento o infracción, por lo que tienen necesariamente carácter coactivo? Si recordamos que en nuestro ejemplo sencillo A no da

simplemente órdenes a B, sino que tiene *derecho* a hacerlo, entonces cabría argumentar que la autoridad viene a ser el ejercicio legítimo del poder o la coerción justificada. La autoridad no sería otra cosa que poder con un título de legitimidad o justificación.

Por otra parte, en lugar de hablar de las directivas de A como obligatorias para B, podríamos tomarlas como una razón para actuar sin el carácter perentorio o apremiante que tiene la obligación. De seguir esa línea, cuando A le dice a B «haz X», simplemente le presenta una razón para hacer X que B añadirá a su deliberación sobre si debe o no hacer X en las presentes circunstancias. Podría terminar haciendo X simplemente porque tiene otras razones para hacerlo en su situación y el hecho de que A se lo haya dicho es una razón más a tener en cuenta; o podría darse el caso contrario, B no hace X porque tiene razones en contra de mayor peso que la instrucción de A. ¿Podríamos seguir hablando en tal caso de la autoridad de A? Si lo que A ofrece a B son razones, que B podrá tener en cuenta y que no son concluyentes para decidir si B hace o no X, ¿hasta qué punto podemos seguir hablando de la autoridad de A sobre B? Si se trata de dar razones para que el otro las tome en cuenta, de acuerdo con su propio juicio sobre lo que hace al caso, parece que estamos más cerca del consejo que del ejercicio de la autoridad.

Como se ve, la cuestión clave está en cómo entender la clase de razón que las directivas de A representan para B y, por tanto, en el modo en que B debería tomarlas cuando provienen de una autoridad. Debemos preguntarnos por la naturaleza de las directivas de A, si están dotadas de autoridad<sup>3</sup>.

*El problema normativo.* Es hora de abordar lo que hemos llamado la cuestión normativa acerca de la autoridad. En cierto modo, va implícita en la pregunta anterior de cómo puede un agente A crear o imponer una obligación a otro. Solo que ahora adquiere un nuevo sentido: ¿es moralmente permisible que un agente dé instrucciones a otro acerca de lo que debe hacer, de tal modo que B esté sujeto a la obligación de cumplirlas? La cuestión ahora es si resulta

<sup>3</sup> Hay otra cuestión filosófica envuelta en este asunto que no me gustaría dejar de mencionar. Planteada sin preámbulos: ¿cómo puede alguien crear razones para que otro actúe? Si se trata de directivas o mandatos obligatorios, el asunto aún llama más la atención: ¿cómo puede A diciendo «haz X» generar una obligación en B? ¿Cómo puede ser que lo que diga una persona se convierta en una obligación para otra? Pero este no es un problema exclusivo de las directivas de la autoridad, pues tiene un alcance más general. Pensemos en las promesas, por ejemplo. También cuando promete hacer X el agente crea intencionalmente una obligación (la de hacer X), solo que en este caso para él mismo y no para otros, como sucede en el caso de la autoridad. Prometer, o contraer obligaciones voluntariamente, junto con la autoridad, son dos formas de ejercer una potestad normativa fuera del ámbito legal.

moralmente aceptable que A tenga autoridad sobre B y cómo podemos justificarlo. Joseph Raz presenta el problema moral acerca de la autoridad en estos términos:

El problema moral es cómo puede ser que uno tenga una obligación de sujetar su propia voluntad y su juicio a los de otra persona (Raz, 2006: 1012).

El interés de las palabras de Raz está en que introduce lo que constituye el tema principal en la discusión moral sobre la autoridad: el problema del sometimiento del propio juicio y la renuncia a decidir por uno mismo. Recordemos: si A tiene autoridad sobre B y le ordena «haz X», B tiene la obligación de obedecer, con independencia de lo que él piense sobre lo apropiado o conveniente de hacer X. Esto equivale a que B toma la voluntad de A como si fuera la suya propia y se guía por lo que A le ordena en lugar de examinar el caso por sí mismo. Toma el juicio de otro sobre lo que él debe hacer como guía de su conducta en vez de juzgar las cosas por sí mismo. Así entendido, someterse a la autoridad de otro significa, ni más ni menos, renunciar al propio juicio y a pensar por uno mismo. Obedecer a la autoridad representa actuar al dictado de otro en vez de decidir por uno mismo y dirigir la propia conducta.

Esta es una objeción moral significativa al fenómeno de la autoridad. Es una objeción de gran calado y de linaje claramente ilustrado, que explica en parte el descrédito de la idea de autoridad en la sociedad moderna. Me gustaría recordar el pasaje célebre con el que Kant abre su opúsculo sobre qué es la Ilustración:

La Ilustración es la salida del hombre de su autoculpable minoría de edad. La minoría de edad significa la incapacidad de servirse de su propio entendimiento, sin la guía de otro. Uno mismo es culpable de esta minoría de edad cuando la causa de ella no reside en la carencia de entendimiento, sino en la falta de decisión y valor para servirse por sí mismo de él sin la guía de otro. ¡Sapere aude! ¡Ten valor de servirte de tu propio entendimiento! He aquí el lema de la Ilustración (Kant, 1988: 9).

El pasaje no deja lugar a dudas: la Ilustración se identifica con el lema *sapere aude*, con pensar por uno mismo y guiarse por el propio juicio a la hora de dirigir nuestra vida. Si la relación de autoridad significa ponerse bajo la tutela o la dirección de otro, entonces implica renunciar a la propia autonomía racional. En palabras de Kant, significa que aquel que se somete a la autoridad de otro permanece en esa situación de minoría de edad, que el filósofo no vacila en calificar de «culpable».

Esta objeción de la renuncia al propio juicio desempeña un papel destacado en la discusión contemporánea sobre la autoridad. Ha sido esgrimida con especial vigor en contra de la autoridad política por los más señeros portavoces del anarquismo filosófico como Robert Paul Wolff. En su conocido libro, *In Defense of Anarchism* (1970, 1ª ed.), reconoce expresamente la influencia de Kant en su filosofía política y defiende la incompatibilidad entre la autoridad política y la autonomía moral del individuo.

De hecho, esta incompatibilidad entre autoridad y autonomía individual es el argumento fundamental que esgrime para rechazar la autoridad supuestamente legítima del Estado. Si tomamos en serio la autonomía de las personas, que sean capaces de pensar por sí mismas y asumir la responsabilidad por sus propias decisiones, hay que rechazar en consecuencia la pretensión del Estado de tener autoridad sobre nosotros. A la pregunta de cuándo se puede justificar la autoridad del Estado sobre cada uno de nosotros, la respuesta de Wolff es rotundamente negativa: no hay justificación posible, lo que le lleva al anarquismo filosófico como la única posición defendible en filosofía política. Su rechazo a la autoridad política se basa según Wolff en que el anarquismo sería la única doctrina política consistente con el reconocimiento del valor de la autonomía moral de los individuos (Wolff, 1998: 18).

## II. HART SOBRE LOS MANDATOS DE LA AUTORIDAD

Tras plantear los dos problemas filosóficos que plantea la autoridad, podemos abordar el primero de ellos, la cuestión analítica o conceptual. Para ello acudiremos a un importante trabajo de H. L. A. Hart, «Commands and Authoritative Legal Reasons»<sup>4</sup>, recogido en sus ensayos sobre Bentham (1982). En este trabajo, Hart procede a analizar con detalle en qué consiste un mandato y lo hace, como otras veces, por medio de la discusión de las ideas de Jeremy Bentham al respecto. Para contextualizar brevemente esa discusión, a Hart le interesa la idea de mandato como parte de su sostenida crítica a la concepción imperativa del derecho que sostuvieron Bentham y John Austin. Para esta concepción imperativa, el derecho o las leyes no son más que las órdenes del soberano, respaldadas por la amenaza de castigo o sanción en caso de incumplimiento. En *The Concept of Law* (1961), probablemente el libro más influyente de filosofía del derecho en el siglo xx, Hart realizó una crítica contundente de esta concepción del derecho como mandatos del soberano.

<sup>4</sup> Hay traducción al español de José Luis Pérez Triviño con el título «Mandatos y razones jurídicas dotadas de autoridad», en *Isonomía*, 6 (abril 1997): 83-105.

Vamos a la noción de mandato. Imaginemos, por ejemplo, que A le dice a B «sal de la sala». Un mandato es obviamente un acto de habla con el que A comunica a B su voluntad de que B abandone la sala. Pero quizá es recomendable ver cómo opera esa comunicación y cómo se distingue de otras formas de conseguir que B salga de la sala, por ejemplo por la fuerza. Con ese mandato o directiva, A no solo habla con la intención de que B le haga caso y salga de la sala, sino que quiere que B reconozca que esa es su intención como hablante y que el reconocimiento de su intención funcione como (al menos parte de) la razón de B para salir de la sala.

En realidad, podría bastar un gesto para comunicar esa intención. Lo que importa, a juicio de Hart, es que quien hace el gesto o dice «sal de la sala» no solo expresa que quiere que B salga de la sala, sino que pretende conseguirlo de una forma específica. Quiere que B actúe como él quiere, pero que lo haga reconociendo su intención, infiriéndola de sus palabras o de su gesto, y tome esa intención como una razón para abandonar la sala. Hart plantea así lo que señalábamos al principio como cuestión decisiva: qué clase de razón para la acción representa la directiva o el mandato de una autoridad. Como observa:

[...] En el caso de un mandato hay algo bastante distintivo en la forma en que la expresión de intención pretende constituir una razón para la acción (Hart, 1982: 252).

La pista decisiva para comprender esa clase de razón para la acción la encontró Hart en una sugerencia de Hobbes, concretamente en el capítulo XXV del *Leviatán*<sup>5</sup>. De acuerdo con Hobbes, si A da un mandato a B para que haga X (salir de la sala), A quiere que B tome la voluntad de A como guía de conducta en lugar de la suya propia, es decir, en lugar de que B delibere acerca de si debería hacer o no X. La expresión de la voluntad de A de que B salga de la sala no ofrece a B una razón más para salir de la sala, entre otras posibles a favor o en contra que B deberá sopesar antes de salir. Eso supondría una deliberación independiente por parte de B acerca de si salir o no. Y, según Hart, el mandato de A funciona precisamente si excluye esa deliberación independiente por parte de B. Por eso, cabe decir que el mandato exige o requiere la acción de forma *perentoria* (Hart, 1982: 253).

Hart propone entender la clase de razón para la acción que supone un mandato atendiendo a dos rasgos definitorios. El primero, como acabamos de ver, es que constituye una «razón perentoria» para actuar. Hart usa la

<sup>5</sup> El pasaje de Hobbes es el siguiente: «Command is when a man saith do this or do not do this yet without expecting any other reason that the will of him that saith it» (Hobbes, 1991: 176).

vieja expresión «peremptory», proveniente del derecho romano, para designar esta cualidad de cerrar definitivamente la deliberación sobre el caso. Quien manda no aconseja al otro sobre cuáles son sus razones para actuar; por el contrario, pretende que el otro tome su mandato como una razón para actuar que desplaza o sustituye a la propia deliberación sobre las razones que se aplican al caso.

En cuanto al segundo rasgo, Hart explica que un mandato es siempre una «razón independiente del contenido». Por ello entiende que la expresión de su voluntad ha de funcionar como una razón para actuar independientemente de la naturaleza del acto en cuestión o sus méritos. Quien manda podría ordenar una cosa o la contraria (salir de la sala o quedarse en ella) y el mandato sería una razón para la acción simplemente porque él lo manda. Usualmente nuestras razones para la acción son «dependientes del contenido» puesto que hacen relación a los rasgos o aspectos valiosos de una acción o sus consecuencias. El mandato de A de que B salga de la sala no es una razón de esta clase. Si A pretende que B tome la expresión de su voluntad como razón (perentoria) para salir, entonces lo que pretende es que B acepte esa razón por su origen o procedencia, por el hecho de que la da A y no por los supuestos méritos de la acción en sí misma.

Estos dos rasgos definen la clase de razones para actuar que son los mandatos: perentorias e independientes del contenido. Por supuesto, un mandato puede fracasar y no ser atendido. Lo interesante es preguntarse de qué forma un mandato podría ser desobedecido. La forma más obvia de desobediencia es que A le diga a B que salga de la sala y B no salga. Pero hay otras posibilidades: por ejemplo, que B salga de la sala, pero no lo haga porque A se lo ha dicho, sino porque después de considerar la situación cree que es lo mejor. En tal caso, B realiza la acción que le mandan, pero no toma el mandato como razón perentoria para hacerlo.

Y hay un tercer caso aún más interesante para nuestra indagación: si B sale de la sala, por miedo a posibles castigos, tras sopesar los pros y contras. Frecuentemente, quien manda dispone sanciones y respalda sus directivas con la amenaza de castigar, o imponer consecuencias perjudiciales, a quien no cumpla lo mandado. Las amenazas de castigo añaden una segunda línea de razones de carácter disuasorio y constituyen un último recurso, por así decir. Pero deberíamos fijarnos en que solo funcionan si el mandato no es tomado como debería. Como señala Hart, concentrar la atención sobre las amenazas de sanción que típicamente pueden acompañar a los mandatos oscurece o nubla una comprensión clara de estos. La amenaza solo funciona como razón cuando el mandato no es aceptado por aquel al que se dirige como una razón perentoria para la acción, que sustituye o excluye la propia deliberación sobre lo que hacer, independientemente de la clase de acción que sea.

¿Por qué este caso de cumplimiento por miedo a las amenazas resulta ilustrativo? Establece un interesante contraste con el caso en que el mandato es tomado como el que manda pretende que sea tomado: como una razón perentoria e independiente del contenido para la acción. Solo en este último caso, sostiene Hart, encontramos la actitud normativa específica que constituye el núcleo de la noción de autoridad. Nos proporciona la definición que buscábamos de autoridad: en nuestro ejemplo esquemático, si B reconoce generalmente que lo que A le dice que haga constituye una razón perentoria e independiente del contenido para hacerlo, entonces A tiene autoridad para B o es reconocido por este como tal. Según explica:

Tener autoridad es que la expresión de nuestra intención con respecto a las acciones de otro sea aceptada como una razón para la acción perentoria e independiente del contenido (Hart, 1982: 258).

Esa disposición a tomar las instrucciones de otro como razones para actuar con esas características es lo que constituye el sentido mismo del fenómeno de la autoridad y establece la distinción necesaria con el ejercicio del poder o de la coacción. Cabe entender el poder como una forma distinta de conseguir que los demás actúen como queremos, que opera básicamente cambiando los incentivos de la otra persona. De este modo, A ejerce poder sobre B para que B haga lo que él (A) quiere ofreciéndole una recompensa por hacerlo, amenazándolo con represalias si no lo hace, o por medio de una combinación de ambas cosas (Taylor, 1982: 11-19). La coacción es un subconjunto del poder, puesto que consiste en influir sobre la conducta de otro a través de amenazas. A través de amenazas de castigos y ofertas de recompensa podemos lograr que el otro haga lo que digamos, como en el célebre ejemplo de Hart del asaltante que nos pide la cartera mientras nos amenaza con un arma. Pero sería absurdo pensar que el delincuente tiene autoridad sobre nosotros por el hecho de que le obedecemos bajo coacción. Falta sencillamente el reconocimiento normativo que define la actitud distintiva hacia quien tiene autoridad.

El planteamiento de Hart tiene indudables méritos, empezando por su claridad analítica. Entre ellos está en que es susceptible de dos extensiones necesarias. La primera, que desarrolla en su trabajo, es la ampliación necesaria de la idea de autoridad desde el caso extremadamente simple de un individuo que manda a otro a fenómenos sociales complejos como la legislación, los tribunales o el derecho, que es en definitiva su objetivo.

Y, en segundo lugar, hasta aquí hemos hablado de autoridad práctica, pero el análisis de Hart puede extenderse también a la autoridad en materia de creencias. Según sugiere, algo similar a las razones perentorias e independientes

del contenido, pero referido a las razones para creer, podría servir para dar con una explicación de la noción de autoridad teórica. El hecho de que un experto o autoridad en una materia sostenga la tesis P nos da una razón para creer que P es el caso. Tal razón no se suma simplemente a otras razones a favor de creer en P, sino que es tomada como una razón perentoria e independiente del contenido para creer en la verdad de P. Como explica Hart:

Para ser una autoridad en alguna materia un hombre debe realmente poseer algún conocimiento superior, inteligencia o sabiduría que haga razonable creer que lo que dice sobre tal materia es probablemente más cierto que el resultado alcanzado por otros a través de investigaciones independientes; por tanto, es razonable para ellos aceptar sus declaraciones dotadas de autoridad sin tales investigaciones independientes o evaluación de su razonamiento (1982: 262).

### III. LA CONCEPCIÓN DE LA AUTORIDAD COMO SERVICIO DE RAZ

Con independencia de sus méritos en el análisis del concepto, la propuesta de Hart no responde al problema moral sobre la autoridad<sup>6</sup>. En realidad, podríamos decir que su análisis lo exagera o lo revela en toda su agudeza. Recordemos que la objeción moral presentaba el ejercicio de la autoridad como incompatible con la autonomía racional y moral de las personas. Nada de lo dicho por Hart disipa esa impresión; por el contrario, la refuerza.

Si el reconocimiento de la autoridad de A pasa para B por tomar sus mandatos como razones perentorias e independientes del contenido, es inevitable invocar la imagen de la renuncia al propio juicio. La fuerza perentoria consiste precisamente en eso: tomar la directiva de otro como razón que descarta mi propio juicio sobre los méritos relativos de hacer o no X. Representa seguir lo que otro me dice que haga con independencia de mi propia deliberación al respecto. O peor, hacerlo sin deliberar sobre el asunto, lo que nos lleva a preguntarnos si no se pide una obediencia ciega. Y la conclusión parece clara: quien obra así parece renunciar a su autonomía para adoptar la dirección y guía de otra persona. La segunda característica que veíamos refuerza aún más, si cabe, esa impresión. En lugar de atender a los méritos relativos

<sup>6</sup> Esta afirmación debe matizarse. Para Hart, el derecho y la moral, aunque usan el mismo lenguaje normativo, representan diferentes usos de ese lenguaje. Los mandatos de una autoridad legal determinan lo que el agente debe legalmente hacer, pero no implican la obligación moral de hacerlo. Por tanto, esos mandatos legales no excluirían *stricto sensu* la autonomía moral del agente (Raz, 1990: 17-18).

de la acción y sus consecuencias, a sus aspectos valiosos, tomo el mandato como una razón independiente del contenido. Asumo la directiva de otro como razón concluyente para actuar por el hecho de venir de quien viene, es decir, en razón de la autoridad que le otorgo.

El reto del anarquista filosófico, como Wolff, sigue en pie. En efecto, la autoridad parece poner en cuestión la autonomía racional y no solo moral, si es que cabe distinguirlas, de las personas. Si ponemos el énfasis sobre la racionalidad del agente, cabe plantear el siguiente dilema. Por una parte, si considero que la directiva de la autoridad está equivocada, ¿no debería seguir mejor mi propio juicio en lugar de obedecerla? Por otro, si considero la directiva apropiada o correcta, ¿no resulta entonces redundante, puesto que ya tengo razones para actuar en el sentido indicado? (Vega, 2015: 1182). De acuerdo con el dilema, la autoridad resulta o bien nociva, por ser incompatible con la racionalidad y la autonomía de las personas, o bien superflua, si solo sirve para indicarles lo que ya tienen razones para hacer.

El interés de Joseph Raz por la autoridad viene de sus primeros libros (1975, 1979) y responde a unos de los temas centrales de su pensamiento como filósofo del derecho: la ley tiene siempre una pretensión de autoridad, que se atribuyen quienes hablan en su nombre. Los trabajos de Raz son importantes porque no solo mejoran el análisis conceptual de Hart en algún punto significativo, sino que expresamente se propone responder al reto que supone la objeción moral sobre la rendición del propio juicio. Para ello elabora una concepción de la autoridad como servicio (*the service conception*), que es ciertamente sofisticada y, aunque no exenta naturalmente de controversia, ha tenido gran influencia (1986, 1995, 2006). Como veremos, esta concepción raziana puede presentarse en unas pocas tesis (tres con el añadido reciente de una cuarta), y con ellas trata de dar respuesta al dilema planteado por el anarquista filosófico.

Voy a centrarme en cómo Raz afronta el problema moral, aunque antes querría señalar algunos puntos generales sobre el modo en que aborda la noción de autoridad. Podríamos empezar por preguntarnos si el análisis de Hart no exagera indebidamente la supuesta renuncia al propio juicio cuando explica el carácter perentorio del mandato. ¿Realmente a la autoridad que nos manda salir de la sala le importa si deliberamos sobre el asunto y nos formamos un juicio al respecto? Parece que lo que de verdad le importa es si cumplimos el mandato que nos ha dado, no si deliberamos o nos formamos un juicio propio al respecto. Sería mejor decir que quien nos manda salir de la sala quiere que obedezcamos y salgamos de la sala, con independencia de si lo juzgamos mejor o peor. En otras palabras, pretende que nuestra obediencia no sea condicional con respecto a nuestro propio juicio sobre las razones que hacen al caso. Si solo obedecemos cuando la directiva coincide con lo que

consideramos mejor o apropiado, no hay propiamente obediencia. Siendo eso correcto, de ahí no se sigue que no podamos deliberar o juzgar las cosas por nuestra cuenta. Lo único que se requiere es que no actuemos siguiendo nuestro juicio y obremos según el mandato dado.

Cabe decir que esto representa un simple matiz que en poco cambia la cuestión sustancial: nos formemos o no un juicio personal sobre lo que deberíamos hacer, lo cierto es que lo dejamos de lado para hacer lo que nos dice la autoridad. La clave de la respuesta para Raz está en que, si bien dejo de lado mi propia deliberación o mi juicio personal sobre lo que hacer cuando obedezco a la autoridad, puedo tener razones suficientes para proceder así y aceptar la autoridad de otro. Por paradójico que suene, eso supone que una persona puede tener justificación para seguir las directivas de otro en ciertos asuntos en lugar de actuar de acuerdo con su propio juicio sobre las razones que hacen al caso. Naturalmente, si tiene buenas razones para ello, entonces no sería irracional seguir las directivas de otro.

La idea de justificación remite a la cuestión de la legitimidad de la autoridad. Una autoridad es legítima si está justificado seguir sus directivas o mandatos con independencia del propio balance de razones (Raz, 1986: 40). Para Raz la autoridad legítima tiene derecho a dar directivas e imponer obligaciones a otros. Un mandato, o una norma decretada, solo es vinculante si procede de quien tiene la autoridad para ello; es decir, de quien posee el derecho o la potestad normativa (*normative power*) para mandar o hacer normas para otros. En otras palabras, una directiva es vinculante solo si aquellos a quienes se dirige tienen razones para tomarla como una razón válida para guiarse por ella (Raz, 1975: 100). Aquí encontramos los dos problemas que nos interesan: por un lado, en qué consiste la autoridad, que nos remite a la pregunta de qué clase de razones válidas son las directivas de una autoridad; y, por otro, qué justifica que sigamos esas directivas, es decir, que las tomemos como razones válidas para actuar.

Pero hablar de autoridad legítima supone naturalmente que hay autoridades no legítimas; es decir, autoridades efectivas o *de facto* que mandan sobre otros, pero carecen de justificación para hacerlo. Convendría prevenir de entrada un error bastante común en torno a la relación entre autoridad legítima y autoridad *de facto*. Podría pensarse que para entender qué sea la autoridad legítima hay que entender primero en qué consiste la autoridad de hecho y considerar después cuándo esa autoridad exhibe un derecho o justificación para su ejercicio. Raz ha insistido desde sus primeros trabajos en que el orden de explicación funciona al revés: no podemos entender la autoridad *de facto* sin atender a lo que es la autoridad legítima, pues es la primera la que presupone a la segunda y no al contrario. Por eso su concepción de la autoridad es una explicación de la autoridad legítima (Raz, 1979: 5-9).

Conviene que nos detengamos un momento en esta relación entre poder, autoridad *de facto* y autoridad legítima, que tantas confusiones genera. ¿Qué es una autoridad *de facto*? Simplemente aquella que pretende ser legítima y se presenta como tal, o es tomada por otros como legítima, sin serlo. Pongamos el caso de una autoridad teórica, como un experto o un investigador académico, para verlo más claro. Para tener autoridad debe acreditar un conocimiento superior en su materia, entre otros requisitos y ser reconocido por lo demás como alguien que posee las cualificaciones, el saber o la experiencia requeridos. Pero alguien puede presentarse como un experto sin tener la formación, los conocimientos o los títulos necesarios; y ser aceptado como tal por los demás como tal autoridad equivocadamente. No es cosa que no se vea con alguna frecuencia en los medios de comunicación. Lo mismo puede suceder en el caso de las autoridades prácticas: pueden pretender una legitimidad de la que carecen y ser reconocidas como si la tuvieran por otros. Así, pues, toda autoridad *de facto* se presenta como si fuera legítima sin tener justificación para ello. Por tanto, la autoridad *de facto* puede mandar efectivamente sobre otros, que creen en su pretensión de legitimidad y la toman por justificada. En la medida en que aspira a ser reconocida como autoridad legítima, la autoridad *de facto* solo se comprende por relación a la primera como un caso fallido o desviado.

La distinción es aún más sencilla en lo que se refiere al simple poder, como veíamos antes. Recordemos el caso del asaltante que nos amenaza con un arma en el ejemplo de Hart. Si consigue que le demos nuestro dinero, habrá tenido éxito. Nos obliga a dárselo, pero nadie pensaría que tenemos la obligación de entregárselo porque ni pretende tener derecho o justificación para mandarnos e imponernos obligaciones, ni estaríamos dispuestos a reconocerlo. Nos vemos simplemente forzados por miedo a sus amenazas a ceder a sus demandas, pero no hay la más remota sombra de autoridad legítima. Y la cuestión no radica en que el poder o la coacción estén o no justificados. Supongamos que puedo a mi vez amenazarlo para evitar el robo o emplear la fuerza para defenderme de la agresión del asaltante. Seguramente el recurso a la coacción o a la fuerza estaría justificado en casos así, pero no por ello cae bajo el concepto de autoridad.

Recapitulando, es importante entender, en primer lugar, que el planteamiento de Raz propone una explicación de la autoridad legítima, puesto que la autoridad justificada constituye el caso central o paradigmático, por relación al cual se comprenden los casos desviados o fallidos. Y, segundo, para ello Raz tiene que dar cuenta del carácter perentorio u obligatorio de las directivas de la autoridad, señalado por Hart, al tiempo que mostrar las condiciones en las que estaría justificado aceptar el carácter vinculante de esas directivas de la autoridad (Raz, 1995: 212). En último término, la justificación de la autoridad sería

la forma de responder a la objeción del anarquista sobre la «renuncia al propio juicio», pues mostraría que en determinadas condiciones está justificado seguir las directivas de otro en lugar de actuar de acuerdo con el propio juicio. Si está justificado obedecer a la autoridad en ciertas condiciones, entonces no seríamos irracionales obedeciendo cuando se dan esas condiciones. El planteamiento de Raz, como vamos a ver, consiste en combinar una concepción puramente instrumental de la autoridad, justificada como servicio a aquellos sobre los que se ejerce, con una comprensión más compleja de la racionalidad práctica del agente.

Empecemos por la racionalidad del agente, dado que para comprender la autoridad hemos visto que debemos entender qué clase de razones representan sus directivas. Y, además, la respuesta al problema moral que representa obedecer a la autoridad pasa por considerar si en determinadas circunstancias puede haber razones para no actuar de acuerdo con nuestro juicio sobre las razones que hacen al caso. En ambos casos la clave está en la idea de razones excluyentes (*exclusionary reasons*), que es una de las aportaciones capitales de Raz a la comprensión del razonamiento práctico.

Tomando el caso de un agente que debe resolver si hacer X o no hacerlo, solemos entender el razonamiento práctico del modo siguiente: el agente deberá sopesar sus razones para hacer X y sus razones para no hacerlo, y deberá obrar de acuerdo con lo que tiene más razones, o razones de más peso, para hacer; esto es, deberá hacer aquello que, todas las cosas consideradas, le señala el balance de razones. Las razones en conflicto que pondera el agente son razones de primer orden, razones a favor o en contra de hacer X. Pero Raz señaló la necesidad de introducir otra clase de razones, razones (de segundo orden) para no actuar por otras razones, con objeto de dar cuenta de ciertos conflictos y modos de razonamiento práctico. Por ejemplo, aquellas situaciones en las que el agente no se fía de su juicio debido al cansancio, al estrés emocional, o a fuertes presiones de otro tipo, etc., y podemos decir que tiene una razón para no actuar de acuerdo con su balance de razones. Pero su interés se extiende más allá de estos casos y Raz considera que la idea de razones excluyentes nos ayuda a desentrañar otros conceptos prácticos importantes como las decisiones, las normas obligatorias o, para el caso que nos interesa, la autoridad (Raz, 1975).

Imaginemos a un empleado C al que su superior jerárquico le manda hacer Y en una gestión complicada; supongamos igualmente que C piensa que, considerándolo todo bien, sería mejor no hacer Y. Según Raz, el mandato funciona a la vez como una razón de primer orden y de segundo orden excluyente, por lo que su fuerza como razón se mide en ambas dimensiones. Es obviamente una razón para que C haga Y, pero al mismo tiempo es una razón para que C no actúe de acuerdo con su apreciación personal de los méritos del

caso. Si toma esa orden como válida, eso implica que descarta actuar por las razones (de más peso) que le llevarían a no hacer Y. Estamos muy cerca de las razones perentorias de Hart: si C ve el mandato de su jefe como orden válida, no solo lo toma como razón para hacer Y, sino que entiende que no le corresponde a él actuar de acuerdo con su juicio personal sobre los pros y contras de hacer Y<sup>7</sup>.

Con ello tenemos una idea precisa de lo que es tener autoridad (práctica). Alguien tiene autoridad, digamos el superior de C, si sus órdenes y directivas son aceptadas por otros no solo como razones para actuar, sino también como razones excluyentes (Raz, 1975: 63). Esta combinación de una razón de primer orden para hacer Y, en nuestro ejemplo, y de una razón excluyente para no actuar por razones contrarias a Y es lo que da a un mandato su carácter obligatorio. Pues una obligación es exactamente eso en el lenguaje de las razones: una razón de primer orden, protegida por una razón excluyente contra la competencia de otras razones en conflicto<sup>8</sup>. Y es lo que permite hablar de la autoridad como una potestad (*power*) normativa, pues lo característico de tales poderes normativos es la capacidad para alterar las razones excluyentes que se aplican al propio agente o a otros (*ibid.*: 101), esto es, para imponerse obligaciones a uno mismo o imponérselas a otros. Si en el caso de las promesas esas razones excluyentes se aplican al que promete, en el caso de la autoridad se refieren a otros. El que manda a otro tiene autoridad sobre él solo si tiene un poder normativo para dar órdenes vinculantes, esto es, si sus órdenes han de ser tomadas por otros como razones excluyentes para guiar su conducta.

¿Qué puede justificar que las palabras de un agente sean tomadas por otros como obligatorias? Obviamente, autoridades prácticas hay de diferentes tipos y el alcance de sus directivas, instrucciones y reglas son de lo más variado. Una explicación general de la autoridad legítima no puede entrar en los detalles de quién tiene autoridad sobre quién, con respecto a qué asuntos y en qué circunstancias. Pero sí puede establecer una línea general o condiciones generales de justificación. Y la respuesta de Raz es clara: las autoridades se justifican en términos de la tarea que cumplen o del servicio que prestan. El derecho a mandar o a gobernar a otros solo se justifica si sirve a

---

<sup>7</sup> La fuerza excluyente de una razón varía según el tipo de razones de primer orden que excluye. Es importante señalarlo, pues de lo contrario cabría pensar que la obediencia de C ha de ser ciega. C puede pensar que, en situaciones normales, tiene una razón para seguir las instrucciones de su superior, en vez de obrar de acuerdo con su apreciación de los méritos del caso; pero no si su jefe le ordenara hacer algo ilícito.

<sup>8</sup> Estrictamente, una obligación no se define solo por ser una razón protegida, sino también por su carácter categórico, esto es, por ser independiente de los deseos e intereses del agente (Gardner y Macklem, 2002: 465).

los intereses y necesidades de aquellos a los que se gobierna, aunque Raz matiza esta afirmación. Así, la autoridad de los padres, por ejemplo, se justifica en la medida en que vela por los intereses de los hijos. En consecuencia, si estamos obligados a obedecer a una autoridad es porque de ese modo contribuiremos a servir mejor a las necesidades e intereses de aquellos a los que las autoridades tienen que servir; puesto que seguir las directivas de la autoridad es mejor modo de hacerlo que juzgar cada uno por su cuenta lo que tendría que hacer (Raz, 1990: 5).

De acuerdo con lo cual, hay dos formas obvias de justificar la autoridad: por un lado, cuando la autoridad práctica está basada en el conocimiento o la experiencia, como ocurre, por ejemplo, en las regulaciones públicas de los medicamentos puestos a disposición del público o las condiciones sanitarias de productos en venta; por otro, cuando la autoridad responde a la necesidad de coordinar la acción de múltiples agentes y facilitar la cooperación social, que es seguramente la justificación más simple del papel que cumplen las autoridades políticas. Ese papel de las autoridades en relación con la coordinación social debería entenderse en sentido amplio, no solo como solución a los problemas recurrentes de coordinación estudiados por Thomas Schelling, sino que abarca otras situaciones estratégicas del tipo del dilema del prisionero. Por supuesto, no son las únicas justificaciones posibles y caben otras. En trabajos posteriores donde da forma definitiva a la concepción de la autoridad como servicio, Raz ofrece una condición general de justificación, a la que añadió posteriormente otra, a modo de esquema general (1986, 1995, 2006).

Veamos esas condiciones en el marco de las cuatro tesis que definen la concepción de la autoridad como servicio, utilizando para ello el ejemplo que utiliza Raz reiteradamente. Se trata del caso en que las dos partes en una disputa acuerdan someterse a un arbitraje independiente para resolver el litigio. Eso significa que confieren al árbitro la autoridad para zanjar la disputa dictando un laudo o resolución que ambas partes están obligadas a cumplir. Hay dos aspectos reseñables en esa labor de arbitraje.

En primer lugar, para ser justo el árbitro tendrá que atender a las diferentes razones de las partes, sopesarlas y dictar una resolución que refleje lo mejor posible el balance de razones. Puede equivocarse, naturalmente, pero su decisión pretende ser la conclusión correcta tras considerar todas las razones que afectan al caso. Como la decisión vinculante del árbitro está basada en las razones de las partes y resulta (o pretende ser el resultado) de ponderarlas adecuadamente, Raz habla de «razones dependientes» (Raz, 1986: 41). Y considera que este aspecto es generalizable a las directivas de cualquier autoridad práctica, que deberían estar basadas en las razones que se aplican quienes están sujetos a ellas. De ahí la primera de sus tesis:

1. *Tesis de la dependencia*: las directivas de la autoridad deberían basarse, entre otras cosas, en las razones que se aplican a quienes están sujetos a esas directivas y son relevantes en las circunstancias cubiertas por dichas directivas (Raz, 1986: 47; 1995: 214).

Segundo, al someterse al arbitraje las partes acuerdan seguir el juicio del árbitro sobre lo que deberían hacer en lugar del suyo propio. Deben tomar la resolución como una razón que reemplaza a las razones de las que depende (y cuya ponderación pretende reflejar), de modo que ya no cabe apelar a estas una vez que la resolución ha sido dictada. El balance de razones resulta cerrado, *res judicata* en terminología jurídica, y las razones pertinentes que contaban en él son desplazadas o reemplazadas por la conclusión a la que llega el árbitro sobre lo que hay que hacer. Este segundo aspecto destacable del arbitraje recoge lo que señalaba Hart sobre la fuerza perentoria. Y también a lo que Raz expresaba como razón excluyente, aunque ahora habla de «pre-emptive reason» para referirse a esta razón que desplaza y reemplaza a las otras en las que se basa, o al menos algunas de ellas. Igual que el dictamen o la resolución del árbitro vincula a las partes, las directivas de la autoridad necesariamente descartan que las partes hagan su balance de razones y reemplazan a las razones de las que dependían. De ahí la segunda tesis raziana que recoge la fuerza excluyente de las directivas de autoridad.

2. *Tesis del reemplazo (the pre-emption thesis)*: el hecho de que una autoridad exija llevar a cabo una acción es una razón para realizar esa acción, pero esa razón no se agrega a las razones relevantes a la hora de determinar lo que hacer, pues la directiva excluye y reemplaza a algunas de esas razones relevantes (Raz, 1986: 46; 1995: 214).

Como se ve por el ejemplo del arbitraje, los dos aspectos están relacionados: dado que el árbitro tiene que decidir basándose en las razones que se aplican al caso y son relevantes para las partes, estas no pueden volver sobre ellas después y están obligados a actuar conforme a la resolución. Es una forma de decir que al someterse a su arbitraje le cedieron la tarea de evaluar y sopesar las razones relevantes. Con las dos primeras tesis, Raz generaliza estos dos aspectos del caso del arbitraje para entender el papel de la autoridad.

Hay, sin embargo, otro aspecto significativo en ese caso que no cabe generalizar, pues en el arbitraje las dos partes litigantes acuerdan someterse al veredicto de un árbitro imparcial y aceptar su decisión final. Toda la autoridad del árbitro descansa sobre el acuerdo voluntario de los litigantes y esta situación es más bien excepcional cuando consideramos otras autoridades prácticas. El asunto es pertinente porque la legitimidad del árbitro reposa sobre ese

acuerdo y desaparecería sin él. En su lugar, Raz propone la «forma normal» en que cabe justificar a la autoridad práctica, es decir, la condición que ha de cumplir una autoridad para ser considerada legítima.

3. *Tesis de la justificación normal*: la manera normal de justificar que un agente tiene autoridad sobre otro consiste en demostrar que el segundo probablemente cumplirá mejor con las razones que se le aplican si acepta las directivas del primero como vinculantes, y las sigue, que si no lo hace y trata de seguir esas razones por su cuenta (Raz, 1986: 53; 1995: 214).

Raz admite que puede haber otras justificaciones de la autoridad según las circunstancias, pero su tesis establece el caso central de justificación de la autoridad; por eso, cuando concurren otras razones para aceptar una autoridad esas justificaciones suelen ser auxiliares o complementarias de la justificación normal, según la cual los mandatos de la autoridad nos permiten cumplir con las razones relevantes, en relación a las circunstancias cubiertas por la directiva, probablemente mejor que si actuamos por nuestra cuenta. Como es obvio, es una tesis normativa que establece la condición de legitimidad de la autoridad y con ello la razón para aceptar sus directivas o normas como obligatorias.

La explicación raziana de la autoridad se resume en estas tres tesis, por lo que convendría fijarnos en cómo se articulan. Se podría pensar que las dos primeras nos dicen en qué consiste la autoridad y que la tesis de la justificación normal añade la condición de legitimidad. Pero sería un error porque la tesis de la dependencia ya es una tesis moral acerca de cómo deberían proceder las autoridades: no dice que siempre actúen basándose en razones dependientes, sino que deberían hacerlo así. Por supuesto, hay una estrecha relación entre dependencia y reemplazo, puesto que la segunda presupone la primera, como hemos visto. La tesis del reemplazo caracteriza la fuerza perentoria u obligatoria de las directivas de la autoridad, el modo en que operan como razones para la acción. Pero ese carácter vinculante vale solo para las directivas de una autoridad legítima, esto es, la que actúa conforme a la tesis de la dependencia, de modo que sus directivas se basan en y reflejan las razones relevantes para quienes están sujetos a ellas, y por ello cumple con la condición establecida en la tesis de la justificación.

Así, el núcleo de la concepción raziana de la autoridad viene dado por las tesis de la dependencia y de la justificación normal, pues conjuntamente presentan «una visión completa de la naturaleza y el papel de la autoridad legítima» (Raz, 1986: 55). Si consideramos conjuntamente las dos tesis, resulta claro que la autoridad es contemplada como un servicio hacia quienes están sujetos a ella. Y como la tesis de la dependencia deja abierta la posibilidad de

que la autoridad tenga que tener en cuenta otras consideraciones aparte de las razones dependientes, pensemos en ciertos requisitos burocráticos en el caso de autoridades públicas, la tercera tesis deja claro que una autoridad solo se justifica en tanto que presta tal servicio. Ahora podemos concretar de qué clase de servicio se trata y matizar la idea de que la autoridad sirve a los intereses y necesidades de quienes se someten a ellas<sup>9</sup>. Específicamente, el papel de la autoridad consiste en mediar entre las personas que están sujetas a sus directivas y las razones que se les aplican, facilitándoles por medio de sus directivas y mandatos que hagan lo que tienen razones para hacer. Es el desempeño de esa labor de mediación lo que permite a alguien erigirse en autoridad para otros.

Cabe preguntarse si la tesis de la justificación normal no establece una condición de justificación muy estricta, que restringe severamente el ejercicio de la autoridad. Pues en último término su justificación responde a que sus directivas reflejen adecuadamente las razones dependientes en aquellas situaciones donde la autoridad está mejor colocada para hacerlo que los propios sujetos a los que se aplican las razones. La pregunta tiene la virtud de poner de relieve uno de los méritos de la concepción de Raz, de acuerdo con la cual la autoridad está necesariamente limitada si es legítima. En efecto, la tesis de la dependencia señala el modo en que la autoridad debe ejercer sus poderes para cumplir con la función de mediación a la que debe atenerse según la tesis de la justificación normal.

Esos límites están, por así decir, fijados en la propia explicación del concepto. Con posterioridad, Raz ha añadido una condición más para reforzar esos límites, a la que ha llamado «condición de independencia». Esta condición señala una importante salvedad que afecta a la aplicación de la condición establecida en la tesis de la justificación normal, pues hay asuntos en la vida con respecto a los cuales es más importante actuar independientemente que cumplir del mejor modo con las razones que se nos aplican (Raz, 1990: 13). En otras palabras, esta cláusula garantiza que el servicio que ofrece la autoridad se limita a aquellas cuestiones acerca de las cuales es mejor que el agente cumpla mejor con las razones que tiene a que decida por su cuenta y riesgo, pues hay aspectos importantes de la vida en las que no es así (Raz, 2006: 1014). Esta condición de independencia, que pone límites a la aplicación de la tesis de la justificación normal, refuerza el sentido de los límites del ejercicio de la autoridad. Y tiene un indudable sabor liberal al recordarnos la importancia moral de la autonomía individual como ingrediente capital en

---

<sup>9</sup> Si nuestras razones para actuar tuvieran que ver exclusivamente con nuestros intereses y bienestar, no habría necesidad de matización; como Raz no lo cree así, su planteamiento es compatible con otras clases de razones.

la doctrina del gobierno limitado. Precisamente Raz desarrolla esa concepción del liberalismo, basada en el ideal de autonomía personal, en *The Morality of Freedom*.

La concepción de la autoridad como servicio de Raz da respuesta a los dos problemas filosóficos acerca de la autoridad. Responde al problema conceptual, por una parte, puesto que deslinda en qué consiste la autoridad y para ello explica qué clase de razones son sus directivas. Por otra, está pensada para ofrecer una respuesta convincente al problema moral y más concretamente a la objeción del anarquista filosófico. Como hemos visto, esta respuesta consiste en las tres tesis expuestas, junto con la condición de independencia, que fijan las condiciones para que la autoridad esté justificada. Básicamente, esa respuesta está montada sobre una visión más sofisticada de la racionalidad práctica del agente y una concepción puramente instrumental del papel de la autoridad. Si ser racional consiste en responder a las razones relevantes, las directivas de la autoridad no serían más que un método, dentro de ciertos límites, para cumplir mejor con esas razones. Por ello, la explicación de Raz solo puede serlo de la autoridad legítima y en su explicación, como sucede con muchos de nuestros conceptos prácticos, van inextricablemente unidos los aspectos analíticos y normativos.

### **Bibliografía**

- Arendt, H. (1977). What is Authority? En *Between Past and Future* (pp. 91-141). London: Penguin.
- Gardner, J. y Macklem, T. (2002). Reasons. En J. Coleman y S. Shapiro (eds.). *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law* (pp. 440-475). Oxford: Oxford University Press.
- Hart, H. L. A. (1982). *Essays on Bentham*. Oxford: Oxford University Press.
- (1994). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hobbes, T. (1991). *Leviathan*. Richard Tuck (ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hohfeld, W. N. (1919). *Fundamental Legal Conceptions*. Walter Wheeler Cook (ed.). New Haven: Yale University Press.
- Kant, I. (1988). Respuesta a la pregunta «¿Qué es Ilustración?». En A. Maestre (ed.). ¿Qué es la Ilustración? (pp. 9-21). Madrid: Tecnos.
- Laporta, F. J. (2009). La autoridad del profesor. *El País*, 31-10-2009. Disponible en: <https://goo.gl/YHS5xf>.
- Raz, J. (1975). *Practical Reason and Norms*. London: Hutchinson.
- (1979). *The Authority of Law. Essays in Law and Morality*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198253457.001.0001>.
- (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- (1990). Introduction. En J. Raz (ed.). *Authority* (pp. 1-19). New York: New York University Press.

- (1995). Authority, Law and Morality. En *Ethics in the Public Domain* (pp. 210-237). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198260691.003.0010>.
- (2006). The Problem of Authority. Revisiting the Service Conception. *Minnesota Law Review*, 90, 1003-1044.
- Shapiro, S. (2002). Authority. En J. Coleman y S. Shapiro (eds.). *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law* (pp. 382-439). Oxford: Oxford University Press.
- Simmons, J. A. (2001). Justification and Legitimacy. En *Justification and legitimacy. Essays on Rights and Obligations* (pp. 122-157). Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, M. (1982). *Community, Anarchy and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607875>.
- Toscano, M. (2014). «Shall Not Be Denied The Right to Use Their Own Language». A Hohfeldian Analysis of Language Rights. En J. H. Alnes y M. Toscano (eds.). *Varieties of Liberalism. Contemporary Challenges* (pp. 223-241). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Vega Gómez, J. (2015). Autoridad. En *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (pp. 1177-1192). México: UNAM.
- Wolff, R. P. (1998). *In Defense of Anarchism*. Berkeley: University of California Press.

# ¿EL RESURGIMIENTO POLÍTICO DEL LÍBANO CRISTIANO?<sup>1</sup>

## The political reemergence of Christian Lebanon?

JAVIER LION BUSTILLO

Universidad Complutense de Madrid

flion@ucm.es

### *Cómo citar/Citation*

Lion Bustillo, J. (2018).

¿El resurgimiento político del Líbano cristiano?

*Revista de Estudios Políticos*, 179, 69-99.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.03>

### **Resumen**

El acuerdo entre los principales líderes cristianos libaneses, Samir Geagea y Michel Aoun, ha conducido al inicio de una colaboración entre dos actores radicalmente enfrentados hasta ahora. El objetivo de este artículo consiste en valorar la posibilidad de que el mismo implique un cambio notable en favor de la comunidad cristiana del equilibrio político existente en el país desde el final de la guerra civil. Para ello, se ha realizado un análisis de los distintos escenarios posibles y de sus implicaciones para el sistema institucional libanés. Las conclusiones extraídas apuntan a que existen una serie de circunstancias (la polarización de la política libanesa, la rivalidad entre Arabia Saudí e Irán, la guerra civil siria...) que han favorecido el reforzamiento de la influencia política cristiana dentro de las coaliciones electorales existentes, pero que el tradicional fraccionamiento de las élites cristianas hace improbable el surgimiento de un auténtico polo cristiano o de una tercera vía. Sin embargo, sus efectos han sido positivos para solucionar el bloqueo institucional existente. También ha contribuido a alcanzar un consenso con respecto a la ley electoral, ya

---

<sup>1</sup> Este artículo se inscribe en el marco del proyecto de investigación dirigido por la Laura Feliú Martínez y Ferrán Izquierdo Brichs, «Dinámicas y actores transnacionales en Oriente Medio y Norte de África (MENA): una genealogía histórica de élites y movimientos sociales entre lo local y lo global» (Ministerio de Economía y Competitividad, Agencia Estatal de Investigación y Fondo Europeo de Desarrollo Regional) (HAR2016-77876-P).

que los partidos tradicionales están interesados en evitar el surgimiento de nuevos actores políticos.

### ***Palabras clave***

Líbano; cristianos; sectarismo; consociacionalismo; liderazgo político; patronazgo; comunidades religiosas; partidos políticos.

### ***Abstract***

An agreement between the principal Lebanese Christian leaders, Samir Geagea and Michel Aoun, has begun a collaboration between two previously radically antagonistic actors. The objective of this article is to assess the possibility that this implies a remarkable shift in the post-civil war political balance, in favour of the Christian community. In order to achieve this objective, the paper analyses a number of different possible political scenarios and their implications for the Lebanese institutional system. The conclusions suggest that several circumstances, including the polarisation of Lebanese politics, the Saudi-Iranian rivalry, and the Syrian civil war, have contributed to the enhancement of Christian political influence within the current electoral coalitions. However, traditional divisions among the Christian elites renders unlikely the emergence of either a true Christian pole or a 'third way'. Regardless, the effects of the agreement have been positive in relation to solving the existing institutional blockade. It has also contributed to attaining a consensus concerning the new electoral law, as traditional parties are interested in preventing the emergence of new political actors.

### ***Keywords***

Lebanon; Christians; sectarianism; political leadership; patronage; religious communities; political parties.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ¿CÓMO ENTENDER EL SISTEMA CONFESIONAL LIBANÉS? III. EL LÍBANO CRISTIANO: DE LA HEGEMONÍA A LA DERROTA. IV. EL BLOQUEO DEL SISTEMA POLÍTICO. V. EL CAMINO DEL COMPROMISO: EL ACUERDO AOUN-GEAGEA: 1. Maniobra táctica. 2. Polo cristiano. 3. Tercera vía. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

El final de la guerra civil (1975-1990) marcó un fuerte declive de la influencia política de la comunidad cristiana libanesa, momento a partir del cual Siria asumió un papel hegemónico, actuando como mediador entre los diferentes partidos, mantenidos en una situación de debilidad de manera que ninguno de ellos pudiera desafiar el *statu quo*. Además, los cambios constitucionales redujeron el papel de la principal institución en manos cristianas, la Presidencia de la República, mientras los más destacados líderes de esa comunidad quedaron marginados.

La llamada Revolución del Cedro (2005) fue percibida entre los cristianos como una oportunidad para cambiar la situación, por lo que muchos de ellos mostraron un gran activismo en las calles contra la presencia siria. Sin embargo, la rentabilidad política de esta revuelta fue a parar fundamentalmente a manos del suní Movimiento de Futuro de la familia Hariri. Por su parte, las disputas entre partidos cristianos les condujeron a situarse en distintas posiciones del espectro político, una fractura confirmada en las diferentes elecciones que han tenido lugar desde entonces. Así, mientras los suníes y los chiíes han respaldado de forma mayoritaria a las coaliciones 14 de Marzo y 8 de Marzo respectivamente, el electorado cristiano ha dividido su voto entre ambas.

La gran polarización electoral en torno a esas agrupaciones ha originado una auténtica parálisis del sistema político debido tanto a la propia arquitectura institucional del país, que fomenta la adopción de decisiones ampliamente respaldadas, como a la ausencia de un mínimo entendimiento en torno a las medidas a tomar. Un reflejo de ello se dio tras la finalización del mandato del presidente Michel Suleiman en mayo de 2014, ante la falta de acuerdo sobre un candidato para reemplazarlo. Igualmente, el mandato del Parlamento fue prorrogado debido a las disputas sobre la ley electoral. Esta crisis ha

sido también reforzada por la conflictiva situación a nivel regional, donde la rivalidad entre Arabia Saudí e Irán se ha filtrado en el escenario político de otros países, como se ve reflejado en la guerra civil siria. De hecho, este último acontecimiento ha tenido también un impacto desestabilizador en el Líbano, ya que las divisiones allí existentes han traspasado la frontera común.

El acuerdo alcanzado (18 de enero de 2016) entre los dos principales políticos cristianos (y tradicionales enemigos), Michel Aoun y Samir Geagea, genera dudas sobre sus implicaciones para el equilibrio de poder en el sistema político libanés. En un contexto de profunda división interna en dos bloques antagónicos, este compromiso ha abierto nuevas posibilidades, reflejadas en la posterior elección de Aoun como nuevo presidente del país y en la formación de un nuevo Gobierno, por lo que resulta necesario analizar su posible impacto en la política nacional, tratando de evaluar si las circunstancias actuales permiten que la élite política cristiana pueda reconquistar parte del poder político perdido, si podrá superar sus tradicionales divisiones internas y si ello contribuirá a aliviar la enorme fractura existente en el país.

La estructura de este artículo comienza con un repaso de las principales interpretaciones académicas sobre el carácter peculiar del sistema político libanés. En segundo lugar, se aporta una visión global del papel de la comunidad cristiana en la política nacional. En el siguiente apartado, se trata el bloqueo del sistema político tras la Revolución del Cedro y el impacto de la guerra civil siria. Posteriormente, se examinan las características del acuerdo Aoun-Geagea y su reflejo en la estabilidad política, además de evaluar sus posibles efectos en la política del país. Por último, se extraen algunas conclusiones sobre un hipotético incremento del poder político de la comunidad cristiana.

## II. ¿CÓMO ENTENDER EL SISTEMA CONFESIONAL LIBANÉS?

El modelo político vigente en el Líbano desde su independencia ha sido objeto de numerosos estudios debido a sus peculiares características en una zona del mundo dominada por regímenes autoritarios. Este modelo fue en el pasado considerado como un ejemplo de lo que Arend Lijphart denominó democracia consociacional, entendiendo por tal «democracies with subcultural cleavages and with tendencies towards immobilism and instability which are deliberately turned into more stable systems by the leaders of the major subcultures» (Lijphart, 1968: 20). La elevada fragmentación de la cultura política libanesa vendría derivada del *cleavage* religioso, el cual tendió a ser fuertemente politizado tanto al final del período otomano como durante el Mandato francés, desembocando con la independencia en la aparición de un modelo consociacional corporativo, caracterizado por el hecho de realizarse

un reparto previo de los escaños parlamentarios y de las magistraturas públicas entre las distintas confesiones religiosas (Salamey, 2009). En este entorno, el protagonismo quedó en manos de los *zu'ama*, líderes locales que controlaban tanto el poder político como el económico, que pasaba de padres a hijos (Mermier y Mervin, 2012: 10-11). Este modelo implicaría por parte de la élite política la decisión de compartir el poder en el seno de una gran coalición en la que los distintos grupos mantendrían entre sí una capacidad de veto mutuo, al tiempo que generarían un consenso entre comunidades, desviando el conflicto hacia la dimensión intracomunitaria. Estos factores aportaron durante un tiempo una notable estabilidad, pero condujeron a problemas como el clientelismo o la fuerte rivalidad entre los *zu'ama*, que desembocaron de forma periódica en el bloqueo de las instituciones y en el estallido de crisis en las que el factor confesional sirvió como un importante elemento de movilización (Fakhoury-Mühlbacher, 2009: 86-102).

Según algunos autores, el Líbano constituiría un caso extremo de lo que Carl Brown denominó «Estados penetrados», caracterizados por el hecho de que las disputas entre las distintas facciones y grupos dentro de un Estado acaban teniendo una dimensión regional debido tanto a la tendencia de los países vecinos a ejercer su influencia directa sobre esos actores como a la propensión de estos a solicitar la ayuda de sus aliados exteriores. En tales condiciones, un Estado carece de la capacidad para articular una política nacional dotada de cierta autonomía, ya que la misma se ve fuertemente condicionada por las divisiones internas y por la influencia exterior (Brown, 1984; Ehteshami y Hinnebusch, 2002: 9-12). En este contexto, el poder del Estado se halla amenazado tanto por la existencia de factores culturales transnacionales que generan solidaridades más allá de las fronteras (panarabismo, panislamismo...) como por grupos subnacionales con fuerte cohesión interna que pasan a convertirse en actores con capacidad de veto sobre la acción estatal (confesiones religiosas, tribus, milicias), o bien una mezcla de ambos (Ehteshami y Hinnebusch, 2002: 13-15).

Las causas de este fenómeno son diversas. Hay autores (Lewis, 1988; Ayubi, 1995) que han puesto el acento en que la cultura del Oriente Medio (o, en concreto, la cultura islámica) no sería propicia para el desarrollo del Estado, un concepto que resultaría ajeno a la región. Por el contrario, este artículo se basa en el llamado estructuralismo histórico, una tendencia acuñada por Adham Saouli, quien en su trabajo sobre la supervivencia de los Estados del Oriente Medio otorgó un papel central a un factor como el tardío surgimiento de los mismos (teniendo que actuar en un sistema de Estados ya constituido) y al hecho de que se encuentren hoy en día en su fase inicial de desarrollo. A partir de un determinado marco cultural y material, en los nuevos Estados de Oriente Medio habría surgido un campo político en el cual

«social powers... interact in cycles of domination and resistance in attempts to establish hierarchical power (a ruling regime) as the first phase of late state formation» (Saouli, 2012: 5). Tales grupos se convertirían en los conformadores de ideologías y en agentes movilizadores en el terreno político. Las instituciones surgirían dentro de este campo político, regulando las relaciones entre esos actores y reflejando el equilibrio de poder existente en un momento dado.

En cuanto al caso específico del Líbano, hay quienes consideran que la fortaleza del confesionalismo político libanés constituiría el legado de una poderosa tradición que pondría en evidencia la debilidad del proceso de modernización que tuvo lugar en el país (Hudson, 1985). Por el contrario, Ussama Makdisi subraya que el confesionalismo maronita y druso procedería de una fase de modernización desarrollada durante el siglo XIX en la que el intento de reforma del Imperio otomano coincidió con un fuerte impacto de la acción europea en la zona, lo que habría conducido a la politización de las diferencias religiosas (Makdisi, 2000). Por su parte, otras comunidades (chiíes, suníes, alauíes...) habrían experimentado ese proceso en la época del Mandato francés, en los años veinte y treinta (Shaery-Eisenlohr, 2008: 23; Weiss, 2010: 19-21). La fortaleza de las líneas de fractura confesionales se explicaría, por tanto, en virtud de la resistencia de ciertas formas de división tradicional y del impacto asimétrico de la modernización entre las distintas comunidades (Khalaf, 2002: 3).

La tendencia existente en el Líbano a que las rivalidades políticas entre partidos confesionales se diriman de forma violenta ha sido explicada mediante el recurso a la teoría del «dilema de seguridad», de acuerdo con la cual en condiciones de anarquía (cuando el Gobierno no garantiza la seguridad pública) cualquier incremento de poder de un actor rival es percibido por cada comunidad como una amenaza existencial, pudiendo conducir a un estallido violento. En el caso de actores subestatales, la propia cercanía entre ellos hace más agudo este dilema (Posen, 1993). Sin embargo, la Historia del Líbano combina fases de tensión violenta con otras de paz entre las confesiones. Por otra parte, durante la guerra civil se produjo un número más elevado de bajas en enfrentamientos entre las milicias de una misma confesión que en las luchas interconfesionales (Khalaf, 2002: 46-47). De hecho, existe una marcada tendencia entre los dirigentes libaneses a manipular en su favor las divisiones confesionales, politizando estas para reforzar su control sobre sus respectivas comunidades y para garantizar su autonomía frente al Estado (Kingston y Zahar, 2004).

### III. EL LÍBANO CRISTIANO: DE LA HEGEMONÍA A LA DERROTA

Los cristianos libaneses agrupan a un conjunto de confesiones con una larga presencia en distintas zonas del país, ostentando en el pasado un predominio

basado en razones demográficas, económicas, culturales y políticas. Desde una perspectiva demográfica, su crecimiento fue notable en los siglos XVIII y XIX, dando origen a fuertes procesos migratorios que estimularon la economía, ya que la aparición de vínculos entre comerciantes cristianos beirutíes y Occidente mejoró enormemente el estatus económico de la comunidad y permitió el surgimiento de grandes líderes empresariales (Verdeil *et al.*, 2007: 34-36). Los cristianos suponían el 58% de la población en el último censo realizado en el país, el del año 1932. No obstante, la relación de las minorías cristianas entre sí ha sido compleja a lo largo de la historia, con grupos como los armenios o los ortodoxos y católicos griegos tratando de evitar que su personalidad cultural se diluyera dentro de una mayoría maronita, para lo cual han utilizado su notable influencia tanto económica como social, especialmente destacada en la ciudad de Beirut (Corm, 2006: 60-63).

La hegemonía política de los cristianos libaneses tuvo sus orígenes en el declive del Imperio otomano y en la creciente influencia francesa en el Oriente Medio a comienzos del siglo XX, que condujo al establecimiento de un Mandato tras el final de la Primera Guerra Mundial. El florecimiento del nacionalismo en el Próximo Oriente desde finales del siglo XIX ayudó a la creación en instituciones educativas cristianas del llamado «fenicismo», una corriente cultural que subrayaba la idea de que el pueblo libanés compartía una herencia histórica (procedente de los antiguos fenicios) que le separaría del mundo árabe. Esta visión desembocó más adelante en la creación de un verdadero movimiento nacionalista promovido tanto por intelectuales como por hombres de negocios, el cual consideraba el Líbano como el refugio de aquellos que eran perseguidos en otros lugares, una idea en la que se basó la demanda cristiana de hegemonía política como garantía frente a la opresión musulmana. Esto cristalizó en la ideología del «libanismo», de acuerdo con la cual la independencia del país constituía el principal objetivo que permitiría asegurar la especificidad libanesa (Kaufmann, 2001; Salibi, 1988: 25-35).

Con el Mandato francés, los cristianos acapararon la mayoría de los puestos en la Administración. Además, Francia aceptó la visión dominante entre las élites cristianas, según la cual el Mandato debía incluir las áreas adyacentes al Monte Líbano, tales como las ciudades costeras (Beirut, Trípoli, Sidón), el Djebel Amil y el valle de la Bekaa, zonas de población predominantemente musulmana. De hecho, la presencia suní era dominante en las ciudades costeras, con una poderosa burguesía comercial, aunque también vivían en regiones como el Líbano septentrional o la Bekaa occidental, caracterizadas por un gran atraso económico. Por su parte, los chífes eran un grupo numeroso en el Djebel Amil y en la Bekaa, en donde sus condiciones de vida eran muy precarias. Los líderes políticos musulmanes reaccionaron de forma negativa ante el nuevo Gran Líbano, especialmente los suníes, que preferían vincularse

políticamente a Siria y que simpatizaban con el panarabismo. Por otra parte, tanto el libanismo como el panarabismo predominaban en el medio urbano, mientras que en el ámbito rural la política se centraba en las habituales rivalidades entre líderes tradicionales pertenecientes a las distintas confesiones y clanes, que intentaban garantizar su influencia dentro del nuevo sistema político (Zamir, 1985; Salibi, 1988: 179-182; Picadou, 1992: 47-76).

Finalmente, el líder cristiano Bishara al-Khoury alcanzó un acuerdo con el dirigente suní Riad al-Solh, reflejado en el llamado Pacto Nacional (1943), que implicó otorgar una interpretación confesional a la Constitución, dando lugar a un contexto en el que la hegemonía maronita se vio favorecida por la tendencia de muchos musulmanes a desentenderse de la política. Por otro lado, el poder cristiano se matizaba mediante la formación de coaliciones de Gobierno multiconfesionales<sup>2</sup>.

El sistema electoral adoptado fue de carácter mayoritario. El país se dividió en *muhafazas* o departamentos, subdivididas a su vez en *qadaas* o cantones, convertidos en circunscripciones electorales plurinominales. El total de escaños del país adjudicados según las comunidades confesionales eran distribuidos entre los diversos *qadaas*. Pero todos los habitantes participaban en la elección de cada parlamentario, recurriéndose a la fórmula de voto en bloque (agrupando a candidatos de distintos partidos y a independientes), de modo que la lista ganadora obtenía todos los escaños en disputa<sup>3</sup>. Este sistema otorgaba por un lado un enorme poder a los *zu'ama*, ya que el fuerte clientelismo y la práctica de la compra de votos se convirtieron en rasgos sistémicos. Por otro lado, las alianzas entre distintos grupos y notables resultaron claves para asegurarse el triunfo electoral, de modo que fue necesario superar la barrera confesional, al tiempo que muchas de ellas no se basaban en una coherencia ideológica, sino que eran una respuesta pragmática destinada a evitar el triunfo de un rival común (Ekmekji, 2012: 7).

Sin embargo, con el paso del tiempo el control maronita experimentó una mayor contestación debido a una combinación de factores. Por un lado, las élites musulmanas se implicaron crecientemente en la política nacional. Además, dada la evolución demográfica en los años cincuenta y sesenta en favor de los

<sup>2</sup> El pacto implicaba, por ejemplo, que la representación parlamentaria de cristianos y musulmanes siguiera una proporción de 6 a 5, mientras que determinados cargos públicos recaían de forma sistemática en miembros de ciertas comunidades. Así, mientras la Presidencia del país o la Jefatura de las Fuerzas Armadas quedaban siempre en manos maronitas, el puesto de primer ministro iba a parar a un suní.

<sup>3</sup> El Parlamento era unicameral, compuesto por 99 miembros: 54 cristianos y 45 musulmanes.

musulmanes, estos comenzaron a exigir una revisión de las condiciones del Pacto Nacional. Al mismo tiempo, las élites cristianas estaban muy divididas en razón de las ambiciones políticas de sus líderes. De hecho, el surgimiento de un partido como el Kataeb o Falange (dirigido por Pierre Gemayel), de carácter populista y nacionalista, supuso un desafío para las élites tradicionales y su política de notables. A partir de entonces, se registró una tendencia a buscar líderes más carismáticos y con una influencia geográfica más extendida, ya que los recursos de la Administración eran fundamentales para mantener su apoyo electoral. De igual modo, los partidos políticos pasaron a adquirir un mayor protagonismo, pero no lograron convertirse en auténticamente nacionales. Los partidos de la derecha cristiana mantuvieron su carácter confesional, aprovechando la solidez de sus bases clientelistas, mientras que nuevos partidos como Amal y el Partido Socialista Popular descansaban en el apoyo de chiíes y drusos respectivamente. Por su parte, algunos partidos de izquierda tuvieron un carácter verdaderamente interconfesional, pero fracasaron a la hora de crear grandes organizaciones con un fuerte apoyo popular (Aulas, 1985: 16-19; Mermier y Mervin, 2012: 14; Hamzeh, 2001: 171-174).

Desde finales de los años sesenta, el sistema político experimentó un progresivo deterioro debido tanto a los cambios socioeconómicos internos como al impacto de factores internacionales (el conflicto árabe-israelí y la llegada de numerosos refugiados palestinos; las rivalidades existentes entre los Estados árabes; y las tensiones de la Guerra Fría). Las divisiones internas libanesas, basadas en agravios económicos y políticos, condujeron al inicio de la guerra civil (1975-1990), cuando los partidos maronitas rechazaron una reforma institucional que implicara un nuevo reparto del poder. Para ellos, su hegemonía constituía una garantía irrenunciable que evitaba las discriminaciones existentes en otros países árabes (Gilmour, 1983: 97-105). Por su parte, las fuerzas izquierdistas y panarabistas pensaban que los maronitas usaban ese argumento solo para mantener el *statu quo* (que les era claramente favorable), por lo que demandaban la secularización del Estado, aboliendo las cuotas confesionales en las instituciones. Mientras tanto, los cristianos no maronitas (especialmente los griegos ortodoxos) aportaron un notable número de militantes a los partidos izquierdistas, alcanzando a menudo posiciones de liderazgo (Salibi, 1988: 194-197; Picadou, 1992: 113-130)<sup>4</sup>.

La Falange y las Fuerzas Libanesas trataron de obtener la victoria a través de una alianza con Israel (que invadió el país en 1982), pero esta posibilidad fracasó con el asesinato de su nuevo líder, Beshir Gemayel, y la progresiva

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el Partido Comunista Libanés poseía una composición muy variada en lo relativo a los orígenes confesionales de sus militantes.

retirada israelí hacia el sur<sup>5</sup>. Tras este revés, su política se centró en asegurar su control sobre el llamado «Enclave maronita» (que abarcaba esencialmente el Monte Líbano y Beirut Este), llegándose a promover por algunas corrientes la idea de aplicar a la comunidad cristiana el principio de autodeterminación, el cual podría cristalizar en un régimen federal o incluso en la independencia (Phares, 1995: 124-131). Este viraje suscitó grandes dudas en el patriarca maronita Antoine Khoreish, quien siempre creyó en la posibilidad de alcanzar una conciliación con las otras confesiones a través de un nuevo reparto de poder. Pero dentro de las órdenes monásticas se dio una fuerte radicalización, que les llevó a una participación muy activa en la creación de algunas milicias y a respaldar la idea de un Estado cristiano (Henley, 2008: 356-358).

El general maronita Michel Aoun, tras ser designado primer ministro en 1988, trató de unificar a todas las facciones cristianas con vistas a hacer frente al intento sirio de extender su hegemonía al conjunto del país<sup>6</sup>. Pero encontró la férrea oposición del líder de las Fuerzas Libanesas, Samir Geagea, que deseaba a toda costa conservar su independencia de acción, lo que desató algunos combates entre la milicia de Geagea y el Ejército, a las órdenes de Aoun. El Acuerdo de Paz de Ta'if (1989), promovido por Siria y otros países árabes, fue otro motivo de controversia, ya que Aoun lo rechazó, al considerar que el mismo implicaba la hegemonía de Damasco, mientras que Geagea lo apoyó, respaldado por el nuevo patriarca maronita Nasrallah Sfeir. Esta división desembocó en una nueva ronda de combates entre ambos bandos, que concluyó con la conquista a cargo de las tropas sirias (ayudadas por los milicianos de las Fuerzas Libanesas) del enclave cristiano bajo control de Aoun, quien optó por el exilio en Francia. Por otra parte, la gran mayoría de la comunidad internacional respaldó la idea de pacificación bajo hegemonía siria, por lo que Hafez el-Asad se convirtió en el auténtico árbitro de la política libanesa (Corm, 2006; Abirached, 2012: 39-40).

La reforma institucional acordada en Ta'if implicaba en teoría la superación del modelo confesional existente hasta entonces, lo que fue recogido en una reforma de la Constitución, de tal modo que en el futuro se deberían eliminar las referencias legales al reparto confesional de las magistraturas, eligiéndose una Cámara Baja del Parlamento de carácter no confesional, acompañada por un Senado en el que estarían representadas las comunidades religiosas.

---

<sup>5</sup> Las Fuerzas Libanesas constituyeron inicialmente una milicia unificada de distintos partidos cristianos, pero controlada por la Falange, si bien en 1985 se convirtieron en un partido diferenciado, al considerar la política falangista demasiado moderada (Aubin-Boltanski, 2012: 65-66).

<sup>6</sup> Siria había enviado sus tropas al Líbano en 1976, controlando sobre todo el valle de la Bekaa.

Mientras tanto, se mantendría de forma provisional la división confesional de las magistraturas, de manera que el Parlamento elevaba el número de diputados a 128, que se repartirían a partes iguales entre cristianos y musulmanes, siendo los escaños asignados a las distintas confesiones y distribuidos según su peso demográfico. Por su parte, los distritos electorales pasaron a ser en principio las *muhafazas* o departamentos, que al tener un mayor tamaño implicaban un mayor pluralismo confesional. Además, los poderes del presidente quedarían limitados, en tanto que se reforzaban los del primer ministro y los del presidente del Parlamento, configurándose así una «troika» que pasaría a liderar de forma casi colegiada los destinos del país<sup>7</sup>. En definitiva, los artículos adoptados en Ta'if que estaban destinados a superar el confesionalismo quedaron sin aplicar, con lo que dicho modelo sobrevivió gracias a que en el fondo era respaldado por la gran mayoría de las élites políticas del país. Por otro lado, estos acuerdos estipularon el desarme de las milicias, que fue llevado a cabo en los años siguientes, si bien de forma claramente incompleta. La milicia de Hezbollah mantuvo (e incluso incrementó) su capacidad militar, en tanto que el resto de las milicias fueron privadas de su armamento pesado y quedaron oficialmente disueltas. En la práctica, cada partido mantuvo cierto número de combatientes capaces de tomar las armas en caso necesario. De igual forma, los líderes de estas milicias se convirtieron a menudo en los protagonistas de la vida política de la II República, conservando además su gran influencia económica y social adquirida durante el conflicto civil. En definitiva, Ta'if no rompió con la tradición clientelista y confesional de la política libanesa, pero alteró los equilibrios de poder existentes en detrimento de los líderes maronitas (Fakhoury-Mühlbacher, 2009: 164-176; Kingston y Zahar, 2004).

La explicación de este desarrollo hay que buscarla en la estrategia de Hafez el-Asad, que se basó en la idea de «divide y vencerás». Desde este punto de vista, el poder maronita proyectaba una amenaza que debía ser neutralizada a través de una reforma institucional que reforzara el papel de las comunidades suní y chií, la primera de las cuales garantizaba recursos económicos a través del millonario Rafik Hariri y de Arabia Saudí, mientras que la segunda proporcionaba una fuerza de resistencia esencial para evitar que Israel consolidara su presencia en el Golán y en el Líbano meridional, con su llamada «zona de seguridad»<sup>8</sup>. Los principales partidos cristianos experimentaron un

<sup>7</sup> El presidente de la República perdía el poder ejecutivo (que pasaba al Consejo de Ministros) y el de iniciativa legislativa.

<sup>8</sup> La «zona de seguridad» era un espacio en el Líbano meridional, ocupado por el Ejército israelí y su milicia aliada denominada «Ejército del Sur del Líbano». La zona fue mantenida hasta el año 2000, cuando los ataques de Hezbollah aconsejaron su desmantelamiento.

evidente declive, siendo sus líderes marginados y reemplazados por otros más manejables. Las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL) fueron reformadas, consolidando el papel de una nueva generación de oficiales cristianos, tales como su nuevo comandante en jefe, Émile Lahoud, quien colaboró estrechamente con los asesores sirios en todo el proceso de reestructuración. Esta reforma implicó que las FAL se rigieran a partir de entonces por una «doctrina del consenso», según la cual su actuación estaría condicionada a la existencia de un acuerdo previo entre los principales grupos del país (Salloukh *et al.*, 2015: 20-28 y 127-131).

Por su parte, líderes tradicionales como Amin Gemayel, Samir Geagea, Raymond Eddé o Michel Aoun promovieron un boicot a las nuevas instituciones, por lo que sus partidos quedaron marginados. Posteriormente, trataron de corregir su error y buscaron su retorno a las instituciones, pero Asad intentó evitarlo mediante el recurso a la ingeniería electoral, de manera que el *gerrymandering* se convirtió en una práctica extendida, escogiéndose el tamaño de los distritos electorales de acuerdo con las necesidades de los aliados de Siria. Por otra parte, la distribución de los nuevos escaños entre las distintas confesiones en cada distrito no seguía una lógica demográfica, sino que los partidos cristianos se quejaban de que sus representantes debían ser a veces elegidos en distritos en los que su comunidad tenía un escaso peso demográfico. Al propio tiempo, la mediación de Asad resultaba clave en la formación de coaliciones electorales y en la de los Gobiernos. En consecuencia, los líderes cristianos opuestos a Damasco solo obtuvieron una modesta representación institucional, al tiempo que sus propias disputas internas impedían su cooperación y favorecían las políticas del líder sirio. Estas circunstancias determinaron que las principales preocupaciones de la minoría cristiana (oposición a la nacionalización de los refugiados palestinos, descentralización política, una nueva ley electoral, mayor fortalecimiento de las instituciones en manos cristianas...) quedaran olvidadas (Zahar, 2005: 233-4; Salloukh *et al.*, 2015: 89-96).

Este sentimiento de marginación quedó reforzado por la situación de aislamiento internacional. Los años noventa se caracterizaron por un compromiso entre Washington, Riad y Damasco por el cual Asad logró imponer su hegemonía en el país vecino, a cambio de reconocer los intereses saudíes (representados por el nuevo primer ministro, Rafik Hariri) y de colaborar con Estados Unidos en aspectos como las sanciones contra Irak o el proceso de paz en Oriente Medio. Por su parte, Irán logró que el mantenimiento de las armas en manos de Hezbollah le sirviera como instrumento de influencia en el escenario del conflicto árabe-israelí, otorgando a la milicia chií un papel de líder de la resistencia. A su vez, Francia e Israel se desentendieron de la política libanesa. En otras palabras, los partidos cristianos se vieron privados de sus tradicionales aliados exteriores, lo que no hizo sino debilitar su propia posición interna.

Finalmente, la comunidad cristiana experimentó una crisis demográfica continua. La emigración ha sido una opción muy habitual entre los libaneses como medio de mejorar sus condiciones de vida. Los cristianos han preferido en general emigrar hacia países occidentales, donde se han asentado de forma más permanente y donde sus lazos con su país de origen se han visto bastante debilitados. Esto ha reforzado su declive demográfico, al tiempo que ha dañado su poder político y económico con respecto a otras confesiones. A ello se añade el que no se haya hecho realidad el retorno a sus hogares de muchos cristianos desplazados durante la guerra civil (Verdeil *et al.*, 2007: 64-90). Por otra parte, la gran mayoría de los cristianos rechaza tanto el asentamiento permanente como la nacionalización de los refugiados palestinos que habitan en el país, ya que ello les colocaría en una posición demográfica completamente marginal (un sentimiento compartido en general por toda la población libanesa, salvo los suníes)<sup>9</sup>.

#### IV. EL BLOQUEO DEL SISTEMA POLÍTICO

Tras la muerte de Hafez al-Asad (2000) y su sustitución por su hijo Bashar, el contexto regional resultó crecientemente desfavorable para el nuevo líder. La posición de Washington viró notablemente, especialmente tras la invasión de Irak (2003), comenzando a exigir a Asad su cooperación en la lucha contra la insurgencia en ese país y su ruptura con Hezbollah y Hamas. En vista de la insatisfactoria respuesta de Damasco, Washington presionó en suelo libanés a través de la adopción de sanciones. Esta política fue apoyada por Arabia Saudí debido a las dificultades en la relación entre Bashar el-Asad y Rafik Hariri. En este contexto, algunos partidos libaneses percibieron la ocasión de liberarse de la tutela siria apoyándose en la nueva coalición internacional. Aquellos grupos cristianos que habían quedado hasta entonces marginados pasaron a movilizar a sus partidarios y se acercaron a algunos de sus tradicionales rivales, como Walid Jumblatt, para articular una plataforma anti-Asad (Baroudi y Salamey, 2011; Corm, 2006: 323-348).

El asesinato de Rafik Hariri (febrero de 2005) generó un clima de indignación que desembocó en el fin de la hegemonía siria. Las movilizaciones de masas dentro de la llamada Revolución del Cedro estuvieron principalmente compuestas por manifestantes cristianos y suníes, destacando el papel jugado

---

<sup>9</sup> El principal veto al retorno cristiano ha procedido del Partido Socialista Popular druso (PSP), ya que la llegada masiva de cristianos al Chouf debilitaría su control político de la zona.

por los jóvenes simpatizantes del Movimiento Patriótico Libre (MPL) de Michel Aoun. En ese escenario, Asad optó por retirar sus tropas del país vecino, pero al mismo tiempo sus aliados libaneses (especialmente Hezbollah y Amal) pasaron a mostrar una destacada presencia en las calles, de modo que las manifestaciones a favor y en contra de Siria se convirtieron en multitudinarias, demostrando la fractura social existente (Chemaly, 2009: 27-41).

Pero la cooperación entre los partidos cristianos no sobrevivió a la salida de las tropas sirias. La fuerte presencia de los seguidores del MPL en las calles hizo temer a los líderes de la Falange (Amin Gemayel), de las Fuerzas Libanesas (Samir Geagea) y del Partido Nacional Liberal (Dory Chamoun) que Aoun podría convertirse en el líder indiscutible de la comunidad cristiana. Esto les condujo a pactar con el Movimiento de Futuro de la familia Hariri la creación de una coalición (el 14 de Marzo) que dejara fuera al MPL. Curiosamente, el 14 de Marzo llegó a acuerdos en algunos distritos con Hezbollah y Amal con vistas a derrotar a los candidatos de Aoun, quien por su parte trató de evitar ese resultado aliándose con políticos cristianos tradicionalmente pro-sirios, tales como el Movimiento Marada de la familia Frangieh. Los resultados finales señalaron que el MPL era claramente el partido cristiano más votado, pero las alianzas postelectorales lo dejaron fuera del Gobierno. Por otra parte, mientras el voto chií se concentraba en Amal y Hezbollah y el voto suní respaldaba al Movimiento de Futuro, las preferencias cristianas se hallaban mucho más fraccionadas (Abirached, 2012: 45-49; International Crisis Group, 2008: 6-7).

En ese contexto, el MPL optó por establecer una alianza con Hezbollah, con lo que el país quedó fracturado en dos bloques. Por un lado, la Coalición 14 de Marzo, que contaba con un enorme respaldo de la comunidad suní, gracias a la cooperación entre la familia Hariri y grupos islamistas. Además, sus apoyos entre los cristianos eran apreciables (sobre todo, entre los maronitas), gracias a la presencia de las Fuerzas Libanesas y de la Falange. La mayoría del voto druso era aportada por Walid Jumblatt, mientras que su punto débil era el escaso apoyo entre los chiíes. Por otro lado, la Coalición 8 de Marzo era fuertemente respaldada entre la comunidad chií gracias a la alianza entre Hezbollah y Amal, al tiempo que contaba con la presencia del principal partido cristiano (el MPL), además del Marada. Sin embargo, sus apoyos entre drusos y suníes resultaban bastante débiles. La composición de estas coaliciones mostraba una de las tendencias de la política libanesa en los últimos años, de acuerdo con la cual la creciente rivalidad confesional entre chiíes y suníes ha quedado equilibrada por la división de la comunidad cristiana (véase la tabla 1).

El acuerdo con Hezbollah fue justificado por Aoun como un intento de acercamiento a la comunidad chií, previendo una posición crecientemente hegemónica por parte de esta última en los próximos años, de modo que el

objetivo residiría en asegurar un puesto de relevancia para los cristianos en el Líbano del futuro. Por otra parte, el apoyo del 8 de Marzo resultaba esencial para las aspiraciones presidenciales de Aoun (Nir, 2014: 58-59). Pero en realidad este acuerdo fue netamente defensivo, ya que permitió que Aoun evitara quedar marginado frente a los partidos cristianos integrados en el 14 de Marzo, mientras que a Hezbollah le sirvió para bloquear los intentos de la familia Hariri de imponer su liderazgo en el país. De hecho, el sistema institucional ha tendido a quedar paralizado a raíz de una completa falta de entendimiento entre las dos grandes coaliciones sobre las reformas a llevar a cabo. Las discrepancias no han girado sobre diferentes visiones socioeconómicas, sino que se han centrado en el reparto de poder entre los distintos actores y en los vínculos internacionales del país (Selloukh *et al.*, 2015: 28-29; International Crisis Group, 2009: 9).

Este bloqueo se puso en evidencia en 2008, cuando el final del mandato del presidente Émile Lahoud dio paso a fuertes tensiones que condujeron a combates entre milicias rivales en el mes de mayo, saldadas con la victoria parcial del 8 de Marzo. La posterior negociación con respaldo internacional dio como resultado los Acuerdos de Doha, que implicaron la elección de un presidente independiente (el hasta entonces comandante en jefe de las FAL, general Michel Suleiman), así como la formación de un Gobierno en el que los ministros del 8 de Marzo tendrían garantizada una minoría de bloqueo (un tercio del total del Gabinete). Además, la presión cristiana aseguró una reforma electoral, reemplazando los amplios distritos electorales existentes hasta entonces, en los cuales la composición religiosa era más variada, por otros más pequeños en los que se garantizaba que un electorado mayoritariamente cristiano elegía a los parlamentarios cristianos (Ekmekji, 2012: 7; Salamey, 2009: 97).

Tras las elecciones de 2009 surgió un nuevo Gobierno de concentración bajo la dirección de Saad Hariri, compuesto por los principales partidos del país. Pero lejos de darse una colaboración entre ellos, las tensiones entre las dos coaliciones convirtieron al ejecutivo en inoperante. El abandono por parte de Walid Jumblatt de su alianza con Hariri en 2011 provocó la caída de este último, siendo reemplazado por Najib Mikati en un Gobierno dominado por el 8 de Marzo, lo que suscitó un agravamiento de las tensiones internas, a lo que también contribuyeron los efectos de la guerra civil siria. El comportamiento de los partidos cristianos con respecto a la guerra vecina fue fiel a sus compromisos dentro de sus respectivas coaliciones, con Samir Geagea apoyando a la insurgencia y criticando la intervención armada de Hezbollah, y Michel Aoun aceptando esta última como contribución a la defensa frente al yihadismo salafista, principal amenaza para todos los cristianos del Próximo Oriente. En zonas como Trípoli, Akkar o Sidón, grupos armados suníes emplearon la violencia (especialmente contra miembros de las minorías alauí

Tabla 1. *Principales partidos políticos libaneses*

Partido	Líder	Apoyos sociales y confesionales	Presencia regional	Ideología	Apoyos exteriores	Número de parlamentarios (2009-actualidad)
Coalición 14 de Marzo						
Fuerzas Libanesas	Samir Geagea	Cristianos (sobre todo, maronitas)	Monte Líbano y Beirut Este	Derecha conservadora, nacionalismo cristiano y populismo	Estados Unidos, Arabia Saudí y Francia	8
Movimiento de Futuro	Saad Hariri	Suníes. Apoyo de burguesía beirutí	Beirut Oeste, Sidón	Liberalismo económico y conservadurismo social	Estados Unidos, Arabia Saudí y Francia	35
Falange (Kataeb)	Samy Gemayel	Cristianos (sobre todo, clases medias maronitas)	Monte Líbano y Beirut Este	Derecha conservadora, nacionalismo cristiano y populismo	Estados Unidos y Francia	5
Partido Nacional Liberal	Dory Chamoun	Cristianos maronitas	Beirut Este y Montañas del Chouf	Liberalismo económico y conservadurismo social	Francia	1
No alineados en coaliciones						
Partido Socialista Progresista	Walid Jumblatt	Drusos	Montañas del Chouf, Beirut Oeste y Bekaa Occidental	Socialdemocracia y laicismo	Estados Unidos y Francia	7
						.../...

Partido	Líder	Apoyos sociales y confesionales	Presencia regional	Ideología	Apoyos exteriores	Número de parlamentarios (2009-actualidad)
Coalición 8 de Marzo						
Hezbollah	Hassan Nasrallah	Chíites	Líbano Meridional, Sur de Beirut y Valle de la Bekaa	Islamismo conservador, resistencia contra Israel	Irán, régimen sirio	12
Amal	Nabih Berri	Chíites	Líbano Meridional	Laicismo	Régimen sirio	13
Movimiento Patriótico Libre	Michel Aoun, Gebran Basil (desde que Aoun es Presidente)	Cristianos de todas las corrientes. Dificil relación con la Iglesia maronita	Monte Líbano, Líbano Septentrional y Meridional	Populismo y nacionalismo libanés	Sin apoyos significativos	20
Marada	Soliman Frangieh	Cristianos	Monte Líbano Septentrional (zona de Zghorta)	Centro-izquierda	Régimen sirio	3

*Fuente:* elaboración propia.

y chií) como forma de protesta frente a lo que percibían como una marginación de su comunidad. Por su parte, Hezbollah exigía a las FAL una intervención más decidida en la lucha contra el yihadismo salafista. Esto condujo a un bloqueo político reflejado en la prolongación del mandato del Parlamento y en la dimisión de Mikati (marzo de 2013), abriéndose una larga negociación que desembocó en la formación de un Gobierno de unidad nacional, presidido por Tammam Salam, cuya actividad fue bastante reducida ante la falta de acuerdo sobre los aspectos más relevantes. Sin embargo, su lucha contra el yihadismo salafista fue más decidida, habida cuenta de que este objetivo cuadraba con los intereses tanto de Hezbollah como del Movimiento de Futuro (Lion Bustillo, 2014: 218-224)<sup>10</sup>.

El final del mandato de Michel Suleiman en mayo de 2014 desató una nueva fase de bloqueo institucional, algo previsible en un momento en el que las profundas rivalidades entre el 8 y el 14 de Marzo se vieron agudizadas ante los acontecimientos de la guerra civil siria. Según la Constitución libanesa, el presidente de la República es elegido por el Parlamento, requiriéndose una mayoría de dos tercios en la primera vuelta y una mayoría simple en las siguientes, siempre que haya *quorum* suficiente. Dado el fraccionamiento entre ambas coaliciones, los líderes libaneses tenían ante sí dos opciones: por un lado, podían ponerse de acuerdo sobre un presidente surgido de entre los principales políticos maronitas o, por otro, cabía la posibilidad de escoger un candidato con un perfil más independiente proveniente probablemente de las Fuerzas Armadas o de la Administración civil. Por lo que se refiere a la primera opción, los principales líderes cristianos, Michel Aoun y Samir Geagea, suscitaban gran animosidad en distintos sectores. Aoun era visto por muchos suníes como un firme partidario de una alianza cristiano-chií que estaba marginando a su confesión y promoviendo la cooperación con el régimen de Damasco. Por otra parte, para un buen número de libaneses, Geagea era el responsable de algunas de las peores atrocidades de la guerra civil, además de impulsar una política exterior volcada hacia Estados Unidos y Arabia Saudí. Finalmente, la enorme hostilidad existente entre ambos candidatos hacía probable un veto mutuo que dificultaba la elección de cualquiera de ellos. La figura independiente que podía concitar un mayor grado de consenso era la del general Jean Kahwagi, comandante en jefe de las FAL, repitiendo el recurso ya empleado en otras ocasiones,

---

<sup>10</sup> Si para Hezbollah era imprescindible proteger a la comunidad chií de los ataques salafistas, para el Movimiento de Futuro resultaba necesario frenar el auge de aquellos grupos que le pueden disputar el liderazgo de la comunidad suní. De ahí que acepte reprimirlos en la medida en que sea necesario para controlarlos, pero evitando su completa eliminación.

gracias al prestigio que esa institución posee. No obstante, el activo papel de Kahwagi en la lucha contra el yihadismo salafí en los últimos años generaba cierta controversia entre sectores de la comunidad suní que podían percibirle como demasiado inclinado a la colaboración con Damasco. Pero sus principales enemigos eran los propios Aoun y Geagea, deseosos de asegurarse la Presidencia<sup>11</sup>. El 14 de Marzo propuso formalmente la candidatura de Geagea, si bien el grado de apoyo conseguido fue insuficiente. De este modo, se desembocó en un callejón sin salida, sin que ninguna de las dos coaliciones pareciera realizar movimientos significativos para superar el bloqueo (Shabb, 2014).

Sin embargo, en noviembre de 2014 el Movimiento de Futuro propuso la candidatura de Suleiman Frangieh, provocando una sorpresa general dados los estrechos vínculos tanto políticos como personales que Frangieh y su familia poseen con Bashar el-Asad. Su partido, el Marada, es un pequeño grupo maronita que tiene su base en la zona septentrional del país, en la ciudad de Zghorta, encontrándose integrado en el 8 de Marzo. Por todo ello, su nombramiento complacería lógicamente al régimen de Damasco, muy necesitado de garantizar la colaboración de su vecino en la lucha contra los grupos yihadistas establecidos en el espacio fronterizo entre ambos países. Su relación con Aoun ha sido de colaboración, si bien más por interés común que por afinidad personal. Por su parte, la relación de Frangieh con Geagea es muy complicada en razón de la matanza de varios miembros de su familia a cargo de las Fuerzas Libanesas durante la guerra civil<sup>12</sup>.

Los motivos de Saad Hariri para proponer a Frangieh fueron muy sutiles, estando condicionados por los delicados equilibrios que caracterizan la política del país. Así, en lugar de un candidato de perfil independiente, la opción de escoger a un dirigente de la coalición rival pudo tener dos motivaciones: dividir al 8 de Marzo o promover un acuerdo más amplio en el que se incluyera también el nombramiento de Hariri como nuevo primer ministro. Por lo que se refiere a la primera posibilidad, esta generaba un grave problema para Hezbollah, ya que si aceptaba la oferta de Hariri ello implicaba marginar a Aoun, quien no se resignaría, provocando una probable crisis interna en la Coalición 8 de Marzo y su hipotética ruptura.

---

<sup>11</sup> Para muchos suníes, las FAL son muy estrictas en su lucha contra el yihadismo salafista, mientras que ignoran deliberadamente el armamento de Hezbollah.

<sup>12</sup> Suleiman Frangieh es nieto del expresidente de la República del mismo nombre, quien se mostró como el político maronita más cercano a Asad. El padre del actual candidato era Tony Frangieh, asesinado en junio de 1978 por las Fuerzas Libanesas. Sus hijos se refugiaron en Siria bajo la protección de Hafez el-Asad (Aubin-Boltanski, 2012: 63-64).

Igualmente, cabe la hipótesis de que Hariri aspirara a incluir la elección presidencial dentro de un paquete de acuerdos que abarcara otras cuestiones políticas. En primer término, el fin del mandato de Jean Kahwagi como comandante en jefe de las FAL abría una compleja negociación de gran relevancia, dada la enorme responsabilidad de quien ostenta esa posición en un contexto de importantes brotes de violencia en algunas zonas del país, debiendo frenar el yihadismo salafista. Entre los principales candidatos a sucederle se encontraba la figura de Chamel Roukouz, yerno de Michel Aoun, cuya elección habría reforzado enormemente la posición política del MPL<sup>13</sup>. Por el contrario, si Hariri aceptaba a un presidente integrado en el 8 de Marzo (como es el caso de Frangieh), podía en compensación demandar que el comandante de las FAL fuera alguien cercano al 14 de Marzo, logrando así una mayor influencia en esa institución. Otros cargos de relevancia que podían ser incluidos en este paquete eran los del jefe de la Inteligencia Militar (Edmond Fadel), el de las Fuerzas de Seguridad Interior (Ibrahim Basbous) o el jefe del Estado Mayor del Ejército (Walid Salman), cuyos mandatos habían sido prorrogados por el ministro de Defensa empleando una normativa de excepción ante la falta de acuerdo gubernamental para elegir sustitutos (Ghanem, 2015).

Pero el principal aspecto susceptible de negociación era el retorno del propio Hariri al puesto de primer ministro. En los últimos años, la red clientelista del Movimiento de Futuro entre la comunidad suní se ha visto debilitada en un momento en el que la guerra civil en Siria ha reforzado el yihadismo en toda la región. Algunos libaneses se unieron a la insurgencia siria, pero la ayuda prestada a la misma por el Movimiento de Futuro no surtió un gran efecto, en contraste con la eficaz intervención de Hezbollah en apoyo de Asad. A ello hay que añadir que grupos insurgentes han utilizado el espacio fronterizo entre ambos países para actividades logísticas y para lanzar ataques contra las fuerzas de Asad, e incluso llevan a cabo acciones violentas en el propio Líbano, dirigiéndolas contra las FAL, Hezbollah o la comunidad chií en general. En este entorno, la respuesta de las FAL y Hezbollah ha consistido en dismantelar las redes yihadistas, pero esto ha generado una elevada contestación entre los suníes, al tiempo que el Movimiento de Futuro se veía entre la espada y la pared, ya que su control de los ministerios de seguridad en el Gobierno de

---

<sup>13</sup> El general Roukouz ha estado al frente de las Fuerzas Especiales libanesas durante varios años, siendo el responsable directo de acciones contra combatientes salafistas en escenarios como Nahr el-Bared, Sidón o Aarsal, lo que le ha granjeado grandes apoyos entre muchos libaneses (especialmente cristianos y chiíes), mientras que entre los suníes han surgido críticas notables contra él (De Taisne, 2015: 1-2).

Tammam Salam le empujaba a luchar contra el yihadismo, mientras que una parte de sus electores simpatizaba con este último. El problema para el Movimiento de Futuro reside en que los radicales suníes han jugado en el pasado un papel esencial en la consecución de algunos de sus triunfos electorales en zonas como Trípoli, donde sus propias bases sociales son menos firmes y necesita el apoyo de distintos clérigos salafistas. En esos ambientes, Hariri es percibido como un líder débil y escasamente comprometido con los asuntos del país (Ghanem, 2016; Nir, 2014: 65-69).

Por ello, Hariri necesitaba retornar a la Jefatura del Gobierno para reforzar su posición dentro de su comunidad, algo imposible de lograr ante el veto de Hezbollah (Salamey, 2015: 10). Sin embargo, un acuerdo global con el 8 de Marzo sobre las principales magistraturas podría permitir que dicho veto resultara levantado. En cualquier caso, parece probable que las intenciones de Hariri tuvieran un doble carácter. De salir adelante el acuerdo global, él podría ser de nuevo primer ministro, al tiempo que la elección de Frangieh debilitaría la relación entre Hezbollah y Aoun. En el caso de que Hezbollah rechazara la propuesta, entonces el agraviado sería Frangieh, quien probablemente se distanciaría del 8 de Marzo.

También se debe tener en cuenta la influencia que otros países ejercen en la elección presidencial, lo que constituye una de las características tradicionales de la política libanesa. El procedimiento habitual consiste en una negociación en la que participan tanto los partidos como sus aliados extranjeros, siendo capaces de establecer complicadas alianzas que reflejan el equilibrio de poder existente en cada momento. En el caso del presidente Suleiman, tanto Washington como Damasco, Teherán y Riad le otorgaron su visto bueno, convenciendo además a sus respectivos aliados libaneses de su idoneidad. El problema es que la actual tensión entre algunas de esas potencias resulta especialmente inapropiada para alcanzar el consenso necesario. La relación entre Irán y Arabia Saudí se ha vuelto aún más difícil, con ambos países asumiendo un gran protagonismo en la región, lo que está generando una rivalidad entre chiíes y suníes. El juego de politizar las diferencias religiosas posee una enorme capacidad para inflamar las tensiones sociales y dañar la convivencia multicultural, algo especialmente amenazador para un país como el Líbano. Por su parte, Obama llevó a cabo un acercamiento a Irán, creando un cierto espacio de colaboración, algo favorecido por la amenaza de un enemigo común, el yihadismo salafista transnacional. Pero esa evolución ha generado tensiones entre Washington y Riad, cuyas políticas no siempre son coincidentes, si bien Donald Trump parece tratar de recomponer los lazos con Arabia Saudí. Finalmente, la guerra civil siria hace que el tradicional papel de Damasco en la elección de un presidente libanés tenga un perfil más bajo. En otras palabras, en ausencia de una potencia hegemónica en el

Líbano que pueda imponer un candidato, la clave reside en alcanzar un consenso aceptable para todos (Einav, 2014: 2-3).

En ese sentido, parece existir una voluntad generalizada de aislar al Líbano de las tensiones regionales, pero no podemos olvidar que cualquier compromiso es susceptible de alterar los equilibrios de poder existentes. De hecho, Irán parece ahora mismo satisfecho con el grado de influencia que ha obtenido en la política libanesa a través de sus aliados. Al propio tiempo, la evolución de los acontecimientos en Siria resulta favorable para sus intereses, puesto que la posición de Asad se ha visto reforzada. No obstante, los recursos de Hezbollah se hallan sometidos a una fuerte presión, por lo que un Líbano en paz evita que los mismos se dispersen en exceso. Por el contrario, Arabia Saudí recela de la actual evolución de los acontecimientos, ya que su apoyo a la oposición siria no ha dado aún los resultados esperados, mientras que las esperanzas depositadas en la Coalición 14 de Marzo con vistas a dominar la política libanesa han quedado defraudadas. Este malestar se ha visto reflejado en algunas decisiones, como la de cortar su ayuda militar para el reforzamiento de las FAL o sus ácidas críticas contra la diplomacia de Beirut, la cual se ha negado a apoyar a Arabia Saudí frente a Irán en ámbitos como la Liga Árabe (Salamey, 2015; Ghanem, 2016). Por otra parte, la creciente presencia de organizaciones yihadistas de tipo transnacional (Estado Islámico, Jabhat al-Nusra) se está dejando sentir crecientemente, lo que se ha reflejado en un aumento de la violencia política. Esto ha atemorizado no solo a las minorías alauí y chií, sino también a la cristiana, que ve con suspicacia la política saudí en la zona y que en ocasiones ha manejado un acercamiento a Hezbollah y a Irán como posibles aliados frente a un sunismo cada vez más radicalizado. Estas circunstancias han permitido a Aoun negociar la cuestión presidencial desde una cierta posición de fuerza sobre sus adversarios (Salloukh *et al.*, 2015: 167-169).

Todo lo anterior indica que un compromiso sobre un candidato a la Presidencia requería que el mismo garantizara a la vez un mantenimiento del *statu quo*, en el sentido de que el elegido no desafiara la posición especial de Hezbollah en el sistema libanés, pero que igualmente permitiera al Movimiento de Futuro recobrar parte de la influencia perdida entre los suníes. Por otra parte, la gran rivalidad entre Irán y Arabia Saudí otorgaba a los cristianos una notable relevancia en la negociación, ya que ambas potencias necesitan de la minoría cristiana para legitimar su imagen de moderación y para inclinar el equilibrio de fuerzas en su favor en la arena libanesa. De ahí que los principales líderes cristianos tuvieran en este escenario una mayor capacidad para proyectar sus aspiraciones a la Presidencia de la República, en contraste con otros momentos en los que las potencias extranjeras pudieron imponer candidatos de perfil bajo.

## V. EL CAMINO DEL COMPROMISO: EL ACUERDO AOUN-GEAGEA

La posibilidad de un acuerdo entre el Movimiento de Futuro y Hezbollah para otorgar la Presidencia a Suleiman Frangieh provocó una airada reacción por parte de Aoun y Geagea, quienes compartían el deseo de alcanzar el Palacio de Baabda<sup>14</sup>, una aspiración que había quedado bloqueada anteriormente, entre otras razones, por su veto mutuo. Tras la iniciativa de Saad Hariri nuevamente se corría el riesgo de que un pacto entre musulmanes dejara decidida la elección presidencial sin que los principales líderes cristianos jugaran un papel relevante. Para evitar este resultado, la reunión que Aoun y Geagea mantuvieron en julio de 2015 (la primera desde la guerra civil) les permitió alcanzar un acuerdo sobre una serie de puntos relativos al futuro del país. Entre ellos, cabe destacar: la voluntad de lograr entre ambos un consenso sobre los diferentes temas políticos (punto 1º); compromiso con Tà'if, pero logrando su completa aplicación, lo que incluiría una representación adecuada para todos y una nueva ley electoral (puntos 4º, 5º y 14º); elección de un presidente «fuerte» (punto 6º); apoyo total a las FAL y compromiso de extender su control a todo el territorio nacional (punto 8º); política exterior de amistad con todos los países (especialmente los árabes), si bien se considera a Israel como un enemigo, reconociéndose el derecho de retorno de los palestinos, pero rechazando su posible nacionalización en el Líbano (punto 9º); un elevado nivel de seguridad en las fronteras, garantizando que los terroristas no puedan llegar desde Siria y que se corte el envío de armas a ese país (punto 10º); solución al problema de los refugiados sirios (punto 13º); y descentralización institucional (punto 15º). Como podemos ver, este acuerdo recoge las principales demandas tradicionales de la comunidad cristiana desde los años noventa. Si se valoran las concesiones de ambas partes, Geagea consiguió el apoyo de Aoun para la extensión de la autoridad de las FAL a todo el territorio, lo que hacía una sutil referencia al desarme de Hezbollah. Sin embargo, esta cuestión quedaba matizada por el hecho de que Aoun lograra la calificación de Israel como enemigo, lo que le permite aducir que mientras la debilidad de las FAL se mantenga, la Resistencia (es decir, la estructura armada de Hezbollah) debe ser preservada. Por otro lado, los peligros derivados de la guerra civil siria tienen un lugar destacado, ya que tanto la amenaza yihadista como la llegada masiva de refugiados (mayoritariamente suníes) son vistos como retos que cuestionan tanto el papel político de los cristianos libaneses como incluso su propia continuidad en el país. En enero de 2016, ambos partidos reforzaron su acuerdo mediante el nombramiento de Aoun como candidato común a la Presidencia de la República (Saddi, 2015).

<sup>14</sup> Sede de la Presidencia de la República.

Ante el compromiso entre Aoun y Geagea, la clave se encontraba en la posición del Movimiento de Futuro y de Hezbollah. Inicialmente, a pesar de la labor de mediación francesa, Saad Hariri rechazó la candidatura de Aoun, quien respondió con una movilización de sus partidarios, dándose algunos choques con el Ejército que sirvieron para desactivar las aspiraciones presidenciales de Kahwagi (Dagher, 2015). Mientras tanto, Hezbollah estaba obligado a apoyar la candidatura de Aoun si no quería ver rota su alianza con el líder cristiano y si deseaba apaciguar la situación libanesa en un momento en el que su intervención en Siria ponía a prueba sus recursos. Por ello, se mostró dispuesto a un compromiso en la negociación de los principales temas nacionales (ley electoral, nombramientos de cargos públicos), lo que implicaba alcanzar un «Doha 2», de manera que se acordara un paquete global de decisiones, entre las que se incluía el retorno de Saad Hariri a la Jefatura del Gobierno (Antonios, 2016). Por su parte, este era consciente de que su popularidad entre la comunidad suní estaba menguando de forma acelerada, por lo que la única forma de conseguir el visto bueno de Hezbollah para su retorno al puesto de primer ministro radicaba en aceptar la candidatura de Aoun a la Presidencia, optando por dar finalmente ese paso (Noujeim, 2016).

Así, Aoun garantizó su elección en octubre de 2016 con el voto favorable de los dos principales partidos cristianos y de los dos principales partidos musulmanes. Sin embargo, pronto se vio que este compromiso entre los grandes partidos generaba reacciones especialmente hostiles entre aquellos actores acostumbrados a utilizar su posición intermedia para reforzar su influencia. Este fue el caso del líder druso Walid Jumblatt, que temía que un reforzamiento cristiano le privara de su papel de fiel de la balanza en la política nacional, o el del presidente del Parlamento, Nabih Berri, quien suele beneficiarse de su actividad como intermediario entre Hezbollah y los políticos del 14 de Marzo. Por ello, ambos mantuvieron su apoyo a Frangieh. También la Falange se mostró hostil hacia el acuerdo Aoun-Geagea ante el temor de quedar marginada por la nueva mayoría cristiana (Naharnet Newsdesk, 2016).

Tras el compromiso por la Presidencia, la negociación se centró en el retorno de Saad Hariri al puesto de primer ministro y en quién formaría parte de su Gabinete. A pesar de las dificultades, el clima de incertidumbre existente por las amenazas de la guerra en Siria condujo a los partidos a una mayor moderación, aceptando un Gobierno de concentración que llenara el vacío de poder existente mientras se negociaba una nueva ley electoral (Dakroub, 2017). Por otra parte, las elecciones municipales pudieron celebrarse con normalidad, proporcionando unos resultados en los que destacaba el voto de castigo a los grandes partidos, demostrando el creciente descontento por el bloqueo institucional existente, que dificultaba afrontar los problemas existentes (Salloukh *et al.*, 2015: 69). Precisamente, el temor al surgimiento de

nuevas fuerzas políticas que desafiaran su control empujó a las principales fuerzas a mostrarse más flexibles en la negociación de una nueva ley electoral, destacando la moderación de las Fuerzas Libanesas, deseosas sin duda de mostrar a Hezbollah que Geagea puede ser un futuro presidente aceptable para el partido chií. En primer lugar, hubo un acuerdo amplio en junio de 2017 para reemplazar el sistema mayoritario por uno proporcional, si bien sus efectos sobre la proporcionalidad en la distribución de escaños quedan matizados por la reducida magnitud de muchos de los 15 distritos electorales y por la existencia de una barrera electoral del 10 % de los sufragios emitidos. Las principales voces críticas han venido tanto de los pequeños partidos (Marada, Falange) como de las formaciones emergentes, que consideran que la reforma se ha quedado corta, a pesar de lo cual votaron a favor de la misma. Además, se decidió prorrogar el mandato del Parlamento hasta las próximas elecciones generales, fijadas para la primavera de 2018. Con ello, se ha puesto fin por el momento a la larga situación de interinidad en que han vivido las principales instituciones del país. Sin embargo, queda por saber hasta qué punto este compromiso inaugura una nueva fase de entendimiento, o si simplemente se trata de una tregua provisional entre los principales partidos que han reaccionado ante su pérdida de popularidad en los últimos años debido a su intransigencia a la hora de buscar los compromisos que garanticen el bienestar del país (Haddad, 2017).

En este contexto, resulta clave evaluar qué influencia puede tener el pacto Aoun-Geagea en la futura política libanesa, abriéndose tres escenarios posibles:

## 1. MANIOBRA TÁCTICA

La larga hostilidad entre Aoun y Geagea ha tenido por efecto un debilitamiento de la posición de los partidos cristianos en la arena política libanesa, como se demostró en la elección presidencial de Michel Suleiman en 2008. En 2014 era probable que se repitiera ese resultado con la elección de un candidato de consenso. Esto se ha evitado, permitiendo así un reforzamiento de la posición de ambos partidos cristianos dentro de sus respectivas coaliciones, dando un toque de atención a Hezbollah y al Movimiento de Futuro para tener más en cuenta los intereses de sus aliados (Wood, 2016).

## 2. POLO CRISTIANO

El contexto actual de auge del islamismo a nivel regional puede conducir a una colaboración más estrecha entre los partidos cristianos, los cuales tendrían la opción de alcanzar una unidad de acción que se podría plasmar en

listas conjuntas a las elecciones generales en algunos o en todos los distritos, en unidad de voto parlamentario ante ciertos temas o en acuerdos previos para apoyar a candidatos comunes a algunas magistraturas. El mayor grado de colaboración lo constituiría la formación de una coalición política estable entre los principales partidos cristianos. Pero el principal obstáculo para ello radica en la tendencia a la fragmentación y el enfrentamiento dentro de la élite política cristiana, no tanto por diferencias ideológicas como por rivalidades personales. Así, las últimas elecciones municipales (mayo de 2016) han puesto de manifiesto que las candidaturas conjuntas del MPL y las Fuerzas Libanesas han sufrido una fuerte oposición por parte de otros partidos (Falange, Marada) que temen que ambas formaciones monopolicen la representación de su comunidad (Fayad, 2016).

De confirmarse el surgimiento de un polo cristiano, su efecto inmediato radicaría en la transformación del actual sistema de partidos, basado en dos coaliciones multiconfesionales enfrentadas, para pasar a otro en el que tres fuerzas de carácter predominantemente confesional (un 8 de Marzo chií, un 14 de Marzo suní y el nuevo polo cristiano) se disputarían entre sí el control de las instituciones. Una ventaja del nuevo modelo radicaría en que encajaría con el sistema institucional de troika vigente desde Ta'if, por el cual las negociaciones entre el presidente de la República, el primer ministro y el presidente del Parlamento son las que otorgan el impulso político necesario para el funcionamiento de las instituciones (Kingston y Zahar, 2004). Si cada una de estas magistraturas quedara en manos de los principales líderes políticos de las respectivas comunidades, las decisiones de las instituciones tendrían al menos la ventaja de contar con un elevado consenso. Por otra parte, cabría la posibilidad de que entre esos tres grupos confesionales se estableciera (tal como ha sido sugerido) un sistema rotatorio en las distintas magistraturas, contribuyendo así a reducir agravios.

Pero este giro no dejaría de esconder serios riesgos. Al quedar la representación política en manos de tres bloques numéricamente bastante equilibrados y fuertemente confesionales en su carácter, existiría la tentación por parte de los líderes de cada uno de ellos de mantener posturas maximalistas en defensa de los intereses de su propia comunidad, no necesitando mejorar su imagen entre las otras minorías del país. En ese sentido, el actual modelo de dos coaliciones transversales multiconfesionales al menos proporciona la ventaja de dicho estímulo, debiendo los líderes justificar su acción en términos de interés nacional. De hecho, un polo cristiano haría que el sistema se volviera aún más confesional (Salamey, 2009: 97). Asimismo, resultaría probable una pérdida de calidad democrática, ya que se reforzaría el liderazgo dentro de su comunidad de los actuales partidos mayoritarios, configurando un auténtico cartel cerrado. Por otra parte, cuando los líderes de dos comunidades pactaran

entre sí determinados acuerdos, esto generaría fuertes tensiones debido a que la tercera albergaría una sensación de marginación, dando paso a un auténtico dilema de seguridad y exacerbando las tensiones. Finalmente, el establecimiento de un sistema de partidos con tres integrantes tendría por resultado un modelo político en el que los cristianos poseerían un tercio de la representación parlamentaria, algo que ha tratado de ser evitado a toda costa por sus líderes, que desean garantizar el 50 % establecido en Taif.

### 3. TERCERA VÍA

Una última posibilidad radicaría en que el acuerdo Aoun-Geagea constituyera el punto de partida para un debilitamiento del 8 y del 14 de Marzo que diera paso al surgimiento no de un polo cristiano, sino de una tercera vía, la cual agruparía a fuerzas de distintas confesiones decididas a romper con la actual división política del país. Precisamente, el elemento aglutinante de esa tendencia sería el deseo de alcanzar una normalización en el funcionamiento de las instituciones mediante el recurso a una política moderada que marginara la visión de enfrentamiento confesional. El surgimiento de terceras vías como instrumento para superar crisis de convivencia ha sido un recurso ya empleado en la historia libanesa, siendo capaz de alcanzar unos resultados notables<sup>15</sup>.

Esta alternativa requeriría para su éxito eliminar cualquier imagen de confesionalidad, de modo que los partidos cristianos deberían realizar una apelación al conjunto del pueblo libanés, incorporando a partidos y notables de otras comunidades. Además, su programa precisaría de un contenido nacional, por lo que las demandas tradicionales cristianas deberían quedar matizadas y adaptadas a los intereses generales. Por otra parte, el objetivo principal de tal iniciativa debería consistir en romper la situación de estancamiento en la que se halla inmersa la política libanesa desde 2005, presentándose como una alternativa abierta al cambio político y socioeconómico. Un impulso con estos rasgos nacionales supondría un nuevo entorno que presionaría a los principales partidos actuales (Hezbollah y el Movimiento de Futuro) a tener que moderar sus posiciones y adaptarse a un contexto no de enfrentamiento, sino de diálogo y cooperación.

Las implicaciones de un movimiento de este tipo para los partidos cristianos serían enormes, ya que en lugar de buscar un importante grado de autonomía para su comunidad, pasarían a desempeñar un papel de integración nacional.

---

<sup>15</sup> Un ejemplo claro fue la crisis de 1958 y la opción de una tercera vía personificada en la elección presidencial del general Fouad Chehab.

Sin embargo, ello comportaría que tendrían que aceptar una progresiva eliminación del confesionalismo estatal, si bien compatibilizándolo con el establecimiento de ciertas garantías para la posición de las distintas minorías.

## VI. CONCLUSIONES

El papel político de la comunidad cristiana se ha visto reforzado en un contexto de crisis a nivel regional y nacional entre las comunidades chií y suní, por lo que las características del sistema de Ta'if han quedado claramente modificadas. Esto ha sido el resultado de diversos factores: la rivalidad entre el Movimiento de Futuro y Hezbollah; la guerra civil siria y su impacto en territorio libanés; y el enfrentamiento regional entre Irán y Arabia Saudí. Por ello, ha crecido la relevancia de los partidos cristianos en la conformación de coaliciones de Gobierno y en el nombramiento de cargos institucionales, además de servir para legitimar en términos de interés nacional las acciones de Hezbollah o del Movimiento de Futuro.

El pacto entre Michel Aoun y Samir Geagea es susceptible de conducir a ciertos cambios en los equilibrios internos de poder dentro de las dos grandes coaliciones en las que se ha fragmentado en los últimos años el espectro político libanés. Pero resulta poco probable que ello desemboque en la formación de un polo cristiano que agrupe el voto de la gran mayoría de los electores de esa confesión, dada la larga tendencia a su fragmentación. Lo que sí hace este acuerdo es obligar a los aliados musulmanes de ambos partidos a tener crecientemente en cuenta los intereses de los líderes cristianos en sus decisiones. Sin embargo, es difícil que el pacto Aoun-Geagea genere una tercera vía, puesto que en las élites cristianas y en el conjunto de la élite política del país prevalece el interés por conservar su posición de liderazgo dentro de sus respectivas comunidades. Por otra parte, la aparición de movimientos políticos alternativos que han debilitado el liderazgo de los grandes partidos ha ayudado a que entre estos últimos hayan surgido un interés común en preservar su poder. De ahí que se hayan mostrado más flexibles a la hora de alcanzar una solución temporal al callejón sin salida institucional en el que se hallaba sumido el país, con el objetivo de bloquear el surgimiento de nuevas alternativas políticas. Ello ha ayudado a calmar las tensiones político-sociales y a evitar la posibilidad de un desbordamiento de la crisis siria que pudiera afectar al país, pero queda por ver si servirá para mejorar la calidad democrática del sistema.

En cualquier caso, esta situación hace surgir tres interrogantes. El primero de ellos se centra en saber si el actual contexto favorable será aprovechado por los partidos cristianos para reforzar esa creciente influencia política

de su comunidad, o si sus disputas internas lo impedirán. De hecho, la rivalidad entre Samir Geagea y Suleiman Frangieh sobre su posible acceso a la Presidencia en 2022 se halla ya presente en el debate actual. El segundo aspecto a destacar es si los partidos cristianos desarrollarán un genuino compromiso con la gobernabilidad nacional o si simplemente se implicarán en ella para garantizar la autonomía de su comunidad, tal como han venido haciendo en las últimas décadas. Finalmente, queda por ver si el reforzamiento cristiano servirá en el futuro para favorecer un clima de entendimiento en el país o si aún ahondará más la fractura social ya existente, haciendo difícil un futuro de paz y convivencia.

### **Bibliografía**

- Abirached, P. (2012). Charisme, pouvoir et communauté politique: la figure de Michel Aoun. En F. Mermier y S. Mervin (comps.). *Leaders et partisans au Liban* (pp. 35-56). Paris: Karthala-IFPO-IISMM.
- Antonios, Z. (2016). Vers un Doha bis avec un package deal pour la présidence et le gouvernement? *L'Orient le Jour*, 19-5-2016. Disponible en: <https://goo.gl/gGAQRy>.
- Aubin-Boltanski, E. (2012). Samir Geagea: le guerrier, le martyr et le zaim. En F. Mermier y S. Mervin (comps.). *Leaders et partisans au Liban* (pp. 57-71). Paris: Karthala-IFPO-IISMM.
- Aulas, M. C. (1985). The Socio-Ideological Development of the Maronite Community: The Emergence of the Phalange and the Lebanese Forces. *Arab Studies Quarterly*, 7 (4), 1-27.
- Ayubi, N. (1995). *Overstating the Arab State. Politics and Society in the Middle East*. London: I. B. Tauris.
- Baroudi, S. y Salamey, I. (2011). US-French Collaboration in Lebanon: How Syria's Role in Lebanon and the Middle East Contributed to a US-French Convergence. *Middle East Journal*, 65 (3), 398-425. Disponible en: <https://doi.org/10.3751/65.3.13>.
- Brown, L. C. (1984). *International Politics of the Middle East. Old Rules, Dangerous Game*. Princeton: Princeton University Press.
- Chemaly, R. (2009). *Le printemps 2005 au Liban. Entre mythes et réalités*. Paris: L'Harmattan.
- Corm, G. (2006). *El Libano contemporáneo: historia y sociedad*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Dagher, R. (2015). Aoun's Jockeying. *Carnegie Endowment for Peace*, 28-7-2015. Disponible en: <https://goo.gl/Jj9c4W>.
- Dakroub, H. (2017). Hariri rules out any future rifts with Aoun. *The Daily Star*, 7-2-2017. Disponible en: <https://goo.gl/siG67W>.
- De Taisne, M. (2015). Resilience of the Lebanese Armed Forces. *MENA Analysis*. Disponible en: <https://goo.gl/Yb7zxv>.
- Ehteshami, A. y Hinnebusch, R. (2002). *Syria and Iran. Middle Powers in a Penetrated Regional System*. London: Routledge.
- Einav, O. (2014). The Presidential Crisis in Lebanon: Temporary Danger or Sign of a Destructive Rift. *INSS Insight*, 562, 22/06/2014. Disponible en: <https://goo.gl/27XaAH>.

- Ekmekji, A. A. (2012). Confessionalism and Electoral Reform in Lebanon. *Aspen Institute Briefing Paper*. Disponible en: <https://goo.gl/RnfAkz>.
- Fakhoury-Mühlbacher, T. (2009). *Democracy and Power-Sharing in Stormy Weather: The Case of Lebanon*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91769-6>.
- Fayad, E. (2016). De Rabieh à Baabda, la route plus longue. *L'Orient le Jour*, 17-5-2016. Disponible en: <https://goo.gl/5miuB5>.
- Ghanem, E. (2015). Retiring Officials Triggers Security Concerns in Lebanon. *Al-Monitor*, 4-3-2015. Disponible en: <https://goo.gl/NxYCVU>.
- (2016). Why Is Hariri Back in Lebanon. *Al Monitor*, 18-3-2016. Disponible en: <https://goo.gl/UFqG3d>.
- Gilmour, D. (1983). *Lebanon: The Fractured Country*. Oxford: Martin Robertson.
- Haddad, S. (2017). Loi électorale: un accord de principe que ne craint plus les détails. *L'Orient le Jour*, 5-6-2017. Disponible en: <https://goo.gl/F5UdJs>.
- Hamzeh, A. (2001). Clientalism, Lebanon. Roots and Trends. *Middle Eastern Studies*, 37 (3), 167-178. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/714004405>.
- Henley, A. (2008). Politics of a Church at War. *Mediterranean Politics*, 13 (3), 353-369. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13629390802386713>.
- Hudson, M. (1985). *The Precarious Republic. Political Modernization in Lebanon*. New York: Random House.
- International Crisis Group (2008). The New Lebanese Equation: The Christians' Central Role. *Middle East Report*, 78. Disponible en: <https://goo.gl/iBxmQ6>.
- (2009). Les élections libanaises: éviter un nouveau cycle de confrontation. *Rapport Moyen Orient*, 87. Disponible en: <https://goo.gl/rA3Eh8>.
- Kaufmann, A. (2001). Phoenicianism: The Formation of an Identity in Lebanon in 1920. *Middle Eastern Studies*, 37 (1), 173-194. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/714004369>.
- Khalaf, S. (2002). *Civil and Uncivil Violence in Lebanon*. New York: Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/khal12476>.
- Kingston, P. y Zahar, M. J. (2004). Rebuilding a House of Many Mansions: The Rise and Fall of Militia Cantons in Lebanon. En P. Kingston e I. Spears (comps.). *States Within States* (pp. 81-98). New York: Palgrave-Macmillan.
- Lewis, B. (1988). *The Political Language of Islam*. Chicago: Chicago University Press.
- Lijphart, A. (1968). Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies*, 1 (1), 3-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041406800100101>.
- Lion Bustillo, J. (2014). Líbano y Siria: entre la disociación y el desbordamiento. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 108, 213-235.
- Makdisi, U. (2000). *The Lebanon. Culture of Sectarianism. Community, History and Violence in Nineteenth-Century Ottoman*. Berkeley: University of California Press.
- Mermier, F. y Mervin, S. (2012). Introduction. Une approche anthropologique du leadership au Liban. En F. Mermier y S. Mervin (comps.). *Leaders et partisans au Liban* (pp. 7-32). Paris: Karthala-IFPO-IISMM.
- Naharnet Newsdesk (2016). Geagea, Berri in War of Words over Aoun's Candidacy. *Naharnet*, 25-1-2016. Disponible en: <https://goo.gl/T4vdco>.

- Nir, O. (2014). The Sunni Shii Balance in Lebanon in Light of the War in Syria and Regional Changes. *Middle East Review on International Affairs*, 18 (1), 54-75. Disponible en: <https://goo.gl/EKoxVS>.
- Noujeim, S. (2016). L'alliance Aoun-Geagea suscite à la fois exaltation et craintes. *L'Orient le Jour*, 19-1-2016. Disponible en: <https://goo.gl/nmzqWb>.
- Phares, W. (1995). *Lebanese Christian Nationalism. The Rise and Fall of an Ethnic Resistance*. Boulder: Lynne Rienner.
- Picadou, N. (1992). *La déchirure libanaise*. Brussels: Ed. Complexe.
- Posen, B. (1993). The Security Dilemma and Ethnic Conflict. En M. Brown (comp.). *Ethnic Conflict and International Security* (pp. 103-124). Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00396339308442672>.
- Saddi, J. (2015). 16 Points Agreement between the Lebanese Forces and the Free Patriotic Movement. *Alshark* [blog]. Disponible en: <https://goo.gl/9QZWLJ>.
- Salamey, I. (2009). Failing Consociationalism in Lebanon and Integrative Options. *International Journal of Peace Studies*, 14 (2), 83-105.
- (2015). The Frangieh Presidency and the Revival of Taif. *The Arab Weekly*, 4-12-2015. Disponible en: <https://goo.gl/Y3obdK>.
- Salibi, K. (1988). *A House of Many Mansions. The History of Lebanon Reconsidered*. London: I. B. Tauris.
- Salloukh, B. F., Barakat, R., Al-Habbal, J. S., Khattab, L. W. y Mikaelian, S. (2015). *The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon*. London: Pluto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p3d5>.
- Saouli, A. (2012). *The Arab State. Dilemmas of Late State Formation*. Oxon: Routledge.
- Shabb, B. (2014). Lebanon without President: Can Lebanon Weather Neighborhood Storm? *Viewpoints Wilson Center*, 57. Disponible en: <https://goo.gl/GHEJPx>.
- Shaery-Eisenlohr, R. (2008). *Shiite Lebanon. Transnational Religion and the Making of National Identities*. New York: Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/shae14426>.
- Verdeil, E., Faour, G. y Velut, S. (2007). *Atlas du Liban. Territoires et société*. Beirut: IFPO-CNRS. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/books.ifpo.402>.
- Weiss, M. (2010). *In the Shadow of Sectarianism. Law, Shiism and the Making of Modern Lebanon*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Wood, J. (2016). Is Lebanon's Aoun-Geagea alliance more about increasing Christian clout than presidency? *The National*, 19-1-2016. Disponible en: <https://goo.gl/7xHSKQ>.
- Zahar, M. J. (2005). Power Sharing in Lebanon: Foreign Protectors, Domestic Peace, and Democratic Failure. En P. Roeder y D. Rothchild (eds.). *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars* (pp. 219-240). Ithaca-London: Cornell University Press.
- Zamir, M. (1985). *The Formation of Modern Lebanon*. London: Croom Helm.

# LAS CONSTITUCIONES DE LAS PRIMAVERAS ÁRABES Y SU IMPLEMENTACIÓN: EL CASO DE MARRUECOS

## The Arab Spring Constitutions and their implementation: The case of Morocco

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

Universidad de Jaén

jjruiz@ujaen.es

### *Cómo citar/Citation*

Ruiz Ruiz, J. J. (2018).

Las constituciones de las primaveras árabes  
y su implementación: el caso de Marruecos.  
*Revista de Estudios Políticos*, 179, 101-129.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.04>

### **Resumen**

Cuando ha transcurrido más de un lustro desde que las primaveras árabes estallaron, comienza a evidenciarse la tendencia a colocar en su verdadera perspectiva aquellos procesos políticos y jurídico-constituyentes. No cabe negar, sin embargo, que todavía una buena dosis de provisionalidad se cierne en algunos casos de esa pretendida nueva ola democratizadora, como la primavera tunecina, dado que la nueva Constitución solo ha comenzado a regir a partir de enero de 2014, mientras que en otros casos abiertamente se puede hablar de «otoñización» de la primavera, expresión que pretende dar cuenta de la degeneración autoritaria de procesos como el egipcio. No ocurre lo mismo en el caso marroquí, que, de todos los procesos constituyentes abiertos, fue el que antes se cerró y el que parece haber llegado a un punto más maduro, tras varios años de desarrollo del nuevo texto constitucional. Este estudio se centra en el desarrollo constitucional introducido por la nueva legislación orgánica en relación a las instituciones representativas, el Gobierno, el Poder Judicial, la jurisdicción constitucional, la regionalización avanzada y los nuevos mecanismos de participación.

### **Palabras clave**

Constitución marroquí; primaveras árabes; constitucionalismo maghrebí; leyes orgánicas.

**Abstract**

A half decade since the Arab Spring erupted, efforts to put these political and constitutional processes into proper perspective are becoming more prevalent. It cannot be denied, however, that this alleged new democratising wave remains provisional in many ways. While the new Constitution emerging from the Tunisian spring only began to take effect from January 2014, in others countries we can openly speak of the 'autumn season' of the Arab Spring, an expression that seeks to capture the degeneration into authoritarianism – such as in the Egyptian case. The same cannot be said in the case of Morocco which, among all the constitutional processes opened, was the first to be concluded and to have reached a mature level, following several years of development of the new constitutional text. This essay focuses on the constitutional development introduced by the new organic legislation, including regarding representative institutions, the government, the judiciary, the jurisdiction of the constitution, advanced regionalisation, and new mechanisms of participation.

**Keywords**

Moroccan constitution; Arab Springs; Maghreb constitutionalism; organic laws.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: LAS LEYES ORGÁNICAS COMO NORMA INTERSTICIAL EN EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN. II. LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DE ÓRGANOS REPRESENTATIVOS: 1. La Ley Orgánica de elección de la Cámara de Representantes y la ley sobre listas electorales y de voto en referéndum. 2. La ley de la Cámara de Consejeros (Cámara Alta). 3. La Ley Orgánica de partidos políticos. 4. La Ley Orgánica de elección de Consejos de regiones, prefecturas, provincias y ayuntamientos. III. LEY ORGÁNICA SOBRE FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO. IV. GARANTÍA Y TUTELA DE DERECHOS POR UN NUEVO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. V. LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL. VI. LAS LEYES ORGÁNICAS DE LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA. VII. EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y EL DERECHO DE PETICIÓN. VIII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN: LAS LEYES ORGÁNICAS COMO NORMA INTERSTICIAL EN EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN

Cuando se cumple un lustro desde que las primaveras árabes se desencadenaran, comienza a evidenciarse la tendencia a colocar en su verdadera perspectiva aquellos procesos políticos y jurídico-constituyentes. No cabe negar, sin embargo, que todavía una buena dosis de provisionalidad se cierne en algunos casos de esa pretendida nueva ola democratizadora, como la primavera tunecina, dado que la nueva Constitución solo ha comenzado a regir a partir de enero de 2014, mientras que en otros casos abiertamente se puede hablar de «otoñización» de la primavera, expresión que pretende dar cuenta de la degeneración autoritaria de procesos como el egipcio (López García, 2014: 18).

En Marruecos desde un primer momento la cuestión del desarrollo legislativo de la Constitución de 2011 se reveló como la piedra de toque más inmediata para atestiguar la «sinceridad» de los cambios introducidos (Parejo y Feliú, 2012), puesta en duda por algunos por falta de celeridad (Biagi, 2014: 68).

Manteniendo su fidelidad a los esquemas del constitucionalismo francófono<sup>1</sup>, la remisión a las leyes orgánicas constituye el instrumento sobre el que el

---

<sup>1</sup> Sobre la presencia de juristas franceses como funcionarios o como redactores de códigos véanse las interesantes aportaciones de Ben Achour (2010: 98).

nuevo texto constitucional ha hecho pivotar el desarrollo normativo de las opciones constitucionales consideradas el núcleo del nuevo esquema institucional. En sintonía con el modelo francés, la ley orgánica en la nueva Constitución reproduce esencialmente sus rasgos fundamentales: el lapso de tiempo desde el registro del proyecto hasta que da comienzo su tramitación (de 10 días según el art. 85 CM), la mayoría absoluta en la Cámara Baja y su sometimiento de oficio al control previo de constitucionalidad antes de su promulgación<sup>2</sup>. En esa misma línea de recepción del modelo francés se inscribe también el tradicional carácter intersticial que cabe atribuir a este tipo de leyes, cuya primera y principal diferencia respecto a las leyes ordinarias radica en su función de estricta aplicación de las disposiciones constitucionales, razón por la cual además de una reserva material delimitada para este tipo de leyes, las disposiciones constitucionales prefijan su contenido a modo de directrices. En este sentido las leyes orgánicas en Marruecos tendrían asignada la misión de completar o aplicar la Constitución, de modo que, a diferencia de otros ordenamientos, no cumplirían la función de diferir al legislador la falta de compromisos del constituyente en torno a determinados asuntos. Junto a este elemento diferencial de carácter sustantivo, la ley orgánica viene definida por el procedimiento para su aprobación, para la que se exige mayoría absoluta de los diputados en la Cámara Baja, salvo en la aprobación de las leyes sobre colectividades territoriales o las que afecten a la Cámara de Consejeros, en las que se exige también la aprobación por mayoría absoluta de miembros de esta cámara (art. 85 CM).

Sin embargo, bajo el ropaje de su carácter de normas de desarrollo o de aplicación del texto constitucional se pueden cobijar otros fenómenos que pueden desvirtuar la fuerza normativa de los enunciados constitucionales, si se tiene en cuenta que la legislación orgánica puede, por un lado, operar una desconstitucionalización mientras que, en otros casos, las leyes orgánicas pueden ser excusa para proceder a una suerte de reescritura o reformulación del articulado constitucional. Este último sería el caso de la trayectoria que han tenido las leyes orgánicas en Marruecos, trayectoria que no parece haber sido abandonada del todo en la adopción de las leyes orgánicas exigidas por la Constitución de 2011 (Madani, 2014: 94).

Ahora bien, son otros los rasgos de la ley orgánica en la Constitución de 2011 sobre los que deseamos atraer la atención, porque de un lado puede que pase desapercibido que el control previo obligatorio de constitucionalidad hace que en el control de constitucionalidad de estas leyes no exista un proceso contradictorio, a imagen de lo que ocurre con el modelo de referencia. En segundo

---

<sup>2</sup> En esta materia, Fassi Fihri observa que la doctrina jurisprudencial del Consejo Constitucional ha sido errática y aleatoria (2014: 154).

lugar, precisamente en el desarrollo mediante ley orgánica de la cuestión de inconstitucionalidad finalmente aprobada por la Cámara de Representantes en segunda lectura el 6 de febrero de 2018 (por tanto ya en la II Legislatura), se excluye a los justiciables la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad contra disposiciones legales que se hayan beneficiado de una declaración de constitucionalidad previa, salvo que se hubiera producido un cambio en las circunstancias que fundamentaron la misma (art. 5 de la Ley Orgánica 86-15 sobre la cuestión de inconstitucionalidad).

Para evitar situaciones como la de la ley de huelga, sin aprobar a pesar de exigirlo la anterior Constitución (art. 14) (Tlemsani, 2014: 140), el art. 86 del nuevo texto constitucional impone que todas las leyes orgánicas habrán de ser sometidas para su aprobación al Parlamento antes de finalizar la primera legislatura, lo que ha sido interpretado como una obligación de iniciar su tramitación, pero no la de adoptarlas mediante su aprobación (Pinelli, 2012: 6). Sin embargo, los términos no dejan de ser imprecisos, pues aunque se elude el término aprobación, el registro de un proyecto tampoco es someter a votación, sino más bien someter a tramitación. Comoquiera que sea, lo cierto es que el art. 86 CM devuelve a las leyes orgánicas su sentido originario con el que nacieron en 1830 en Francia, al ser un tipo de leyes de actuación de la Constitución cuya naturaleza es la de ser dictadas a la más breve dilación<sup>3</sup>.

Así las cosas, los primeros pasos dados por el legislador tras la entrada en vigor de la Constitución estuvieron dirigidos a dar cumplimiento a lo preceptuado en el art. 86 CM, sometiendo a votación de las cámaras el texto de las 19 leyes orgánicas previstas antes de que finalizara la primera legislatura<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> La Carta de 1830 imponía dictar las leyes esenciales para el funcionamiento de las instituciones en el más breve plazo (Verpeaux, 1992: 275).

<sup>4</sup> La Constitución reenvía expresamente a este tipo de ley en el art. 5 CM (dos leyes orgánicas: sobre la lengua amazigh y del Consejo Nacional de Lenguas y de Cultura marroquí), en el art. 7 CM (la Ley Orgánica sobre partidos políticos), en el art. 14 CM (Ley Orgánica sobre iniciativa legislativa popular), en el art. 15 CM (Ley Orgánica sobre el derecho de petición), en el art. 29 CM (Ley Orgánica sobre derecho de huelga), en el art. 44 CM (Ley Orgánica sobre el Consejo de la Regencia), en el art. 49 CM (Ley Orgánica sobre nombramiento de altos cargos), en el art. 62 CM (Ley Orgánica sobre la Cámara de Representantes), en el art. 63 CM (Ley Orgánica sobre la Cámara de Consejeros), en el art. 67 CM (Ley Orgánica sobre el funcionamiento de las comisiones de investigación), en el art. 75 CM (Ley Orgánica sobre las Leyes de Presupuestos), en el art. 87 CM (Ley Orgánica sobre organización y funcionamiento del Gobierno), en el art. 112 CM (Ley Orgánica sobre el estatuto de los magistrados), en el art. 116 CM (Ley Orgánica sobre el Consejo Superior del Poder Judicial), el art. 131 CM (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), en el art. 133 CM (Ley Orgánica sobre las condiciones y

El cómputo final al término de la primera legislatura arroja que de la totalidad de 19 leyes orgánicas previstas en la Constitución, 15 se encontraban en aplicación o han sido aprobadas por las cámaras en el momento de afrontar el último año de la Legislatura, es decir 2016<sup>5</sup>, quedando otras 4 sin estar aprobadas, si bien alguna de ellas al término de la Legislatura se encontraba registrada para su tramitación en la Cámara Baja<sup>6</sup>. La lentitud ha incidido más en la adopción de ocho leyes orgánicas que exige *ex novo* la Constitución (entre las que están esas cuatro no aprobadas finalmente)<sup>7</sup>. Cabe,

---

modalidades de ejercicio de la cuestión de inconstitucionalidad), en el art. 146 CM (Ley Orgánica sobre la Regionalización) y en el art. 153 CM (Ley Orgánica del Consejo Económico, Social y Ambiental).

<sup>5</sup> Se trataba, en concreto, de la Ley Orgánica 27-11 de la Cámara de Representantes (reformada por la Ley Orgánica 20-16, de 10 de agosto de 2016, que permite las coaliciones electorales y las listas comunes de candidatos), la Ley Orgánica 28-11 sobre la Cámara de Consejeros (reformada por la Ley Orgánica 32-15), la Ley Orgánica 29-11 sobre partidos políticos (reformada por la Ley Orgánica 33-15), la Ley Orgánica 2-12 sobre nombramientos de los altos cargos, la Ley Orgánica 66-13 del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica 85-13 sobre modalidades de funcionamiento de las comisiones de investigación parlamentarias, la Ley Orgánica 128-12 del Consejo Económico, Social y Ambiental, la Ley Orgánica 65-13 sobre organización y gestión de trabajos del Gobierno y estatuto jurídico de sus miembros, la Ley Orgánica 111-14 sobre las Regiones (también se han aprobado la Ley Orgánica 112-14 sobre Prefecturas y Provincias y la Ley Orgánica 113-14 sobre municipios, no exigidas por el art. 86 CM), la Ley Orgánica 130-13 sobre las leyes de Presupuestos, la Ley Orgánica 44-14 sobre el derecho de petición a los poderes públicos, la Ley Orgánica 64-14 de iniciativa legislativa popular, la Ley Orgánica 100-13 del Consejo Superior del Poder Judicial, la Ley Orgánica 106-13 sobre el Estatuto de los Magistrados y la Ley Orgánica 90-15 sobre el Consejo de la Regencia, órgano de la regencia durante la minoría de edad del Rey y los dos años siguientes, es decir, hasta los 20 años.

<sup>6</sup> Así ha ocurrido con la Ley Orgánica 86-15 sobre las condiciones y modalidades de ejercicio de la cuestión de inconstitucionalidad, enviada el 12 de julio de 2016 a la Comisión de Justicia y Legislación de la Cámara de Representantes, si bien la Legislatura expiró el 25 de agosto de 2016. Las leyes orgánicas que ni siquiera se han podido registrar en la Cámara Baja han sido la Ley Orgánica sobre la lengua amazigh, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Lenguas y de la Cultura marroquí, y la Ley Orgánica sobre el derecho de huelga.

<sup>7</sup> Esas 8 leyes son: las 2 leyes del art. 5 CM sobre la lengua amazigh y sobre el Consejo Nacional de Lenguas y de Cultura marroquí, del art. 14 CM (Ley Orgánica sobre iniciativa legislativa popular), del art. 15 CM (Ley Orgánica sobre el derecho de petición), del art. 49 CM (Ley Orgánica sobre nombramiento de altos cargos), del art. 87 CM (Ley Orgánica sobre organización y funcionamiento del Gobierno),

en efecto, entre la legislación orgánica que la propia Constitución exige, diferenciar los textos que solo han exigido enmiendas de leyes orgánicas ya existentes de aquel otro grupo de materias en las que previamente no existía legislación por tratarse de nuevos órganos o nuevos derechos.

En lo que sigue se intenta abordar qué novedades ha aportado respecto a la anterior legislación el desarrollo constitucional introducido por las nuevas leyes orgánicas en relación a las instituciones representativas (Estado, regiones y legislación de partidos) (II), el Gobierno (III), el Poder Judicial (IV), la jurisdicción constitucional (V), la regionalización avanzada (VI) y los nuevos mecanismos de participación (VII). En un segundo momento, se formula un juicio crítico de parte de esta legislación de desarrollo, haciendo hincapié en algunos aspectos de dudosa constitucionalidad o de cuestionables planteamientos restrictivos.

## II. LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DE ÓRGANOS REPRESENTATIVOS

### 1. LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y LA LEY SOBRE LISTAS ELECTORALES Y DE VOTO EN REFERÉNDUM

Las principales novedades de la Ley Orgánica 27-11, que termina con la tradición de tener un texto unificado de código electoral, son de alcance bien modesto a nuestro entender, pues han consistido en un aumento de escaños (395 por los 325 anteriores) que no deriva de ninguna previsión constitucional, pues el art. 62 CM remite a una ley orgánica; una escasa ampliación de la cuota de representación femenina a través de la asignación de un número de escaños que ya viene existiendo con anterioridad a la nueva Constitución (entonces todavía sin un reconocimiento legal expreso); la reducción de la edad legal a la mayoría de edad de 18 años para ser elegible (frente a los 23 de la ley anterior); la creación de una cuota similar a jóvenes varones menores de 40 años, en el refuerzo del control judicial en el ámbito del contencioso electoral, la adopción del carnet de identidad como único documento válido para poder ejercer el voto, el establecimiento de la presidencia de las juntas electorales por parte de un juez y el reconocimiento del voto por procuración a los residentes en el extranjero. Otra de las principales innovaciones de esta Ley Orgánica tiene repercusiones en el estatuto del Gobierno, pues su art. 114 dispone la incompatibilidad de la función ministerial con la de miembro de la Cámara de

---

art. 116 CM (Ley Orgánica sobre el Consejo Superior del Poder Judicial) y del art. 133 CM (Ley Orgánica sobre las condiciones y modalidades de ejercicio de la cuestión de inconstitucionalidad).

Representantes, introduciendo así un cambio sustancial no derivado directamente de la Constitución, que remite a la Ley Orgánica para la regulación de incompatibilidades parlamentarias (art. 62 CM) (El Messaoudi, 2015: 311).

Por otra parte, la adopción de esta nueva ley de 2011 brindaba una buena oportunidad para haber llevado a cabo el *découpage* de circunscripciones, que, sin embargo, se ha mantenido como competencia del Ministerio del Interior mediante el correspondiente decreto, lo que coloca en manos del poder ejecutivo un formidable instrumento de «gerrymandering» con el que modular a voluntad la orientación política del proceso electoral. En la nueva ley se debían de adaptar además las circunscripciones a la reducción de las regiones que pasan de las 16 existentes hasta 2011 a 12 en la actualidad.

La cuota de representación femenina ha sido interpretada por el Consejo Constitucional (en funciones, en aplicación del art. 176 CM hasta en tanto no se ha instituido el Tribunal Constitucional) en su Decisión 817/2011 como una medida de discriminación positiva que establece la Constitución con alcance transitorio. Antes de su reconocimiento en la Ley de 2011 ya se venía practicando dicha cuota<sup>8</sup>, dado que la circunscripción nacional se concibió para reservarla a una lista solo de candidatas por la ley de 2002<sup>9</sup>, a modo de cuota femenina, si bien este texto normativo se mantenía neutro respecto al carácter femenino de la circunscripción, debido al convencimiento de todos los partidos de que era inconstitucional por vulnerar el art. 8 de la Constitución de 1996<sup>10</sup>, por lo que la circunscripción nacional funcionaba como cuota femenina únicamente en virtud del acuerdo político de todos los partidos (Bernoussi, 2006: 342).

La novedad en la nueva ley tras la nueva Constitución es que a la cuota femenina de escaños en la Cámara de Representantes, establecida en 60 escaños por el art. 23 de la ley, se añade ahora la cuota de representación de jóvenes varones (menores de 40 años) igualmente en las listas de la circunscripción nacional<sup>11</sup>, de manera que se reservaba una cuota de 30 escaños a

---

<sup>8</sup> Sobre la experiencia en la década 2002-2012 de la cuota femenina, Darhour y Dahlerup (2013).

<sup>9</sup> La ley electoral de la Cámara de Representantes reservaba a las mujeres tan solo un 10% del total de la cámara, 30 escaños en aquel momento. Sobre la posición de los partidos de entonces, Alami M'chichi (2002: 112-117).

<sup>10</sup> Este convencimiento estuvo sin duda influenciado por la antigua jurisprudencia del Consejo Constitucional francés que desde 1982, antes por tanto de la reforma constitucional de 1999, había venido sosteniendo que la reserva de escaños a categorías de ciudadanos era inconstitucional por romper el universalismo abstracto que impone la igualdad (Vairel, 2009: 139).

<sup>11</sup> Este tipo de cuota para jóvenes, además de en Marruecos, solo existe en tres Estados, todos ellos africanos (Kenia, Ruanda y Uganda).

esos jóvenes varones en las mismas listas que deben de respetar la cuota femenina. Las listas de candidatas y candidatos que se eligen por la circunscripción nacional se han convertido de este modo en listas de paridad relativa, puesto que se refieren a una sola circunscripción y porque no son listas de alternancia paritaria, sino que estaban perfectamente divididas en dos partes: la femenina con la lista de las 60 candidatas y la masculina-juvenil con la lista de 30 candidatos. Esa fórmula final no satisfizo a todos los movimientos asociativos consultados en la preparación de la ley<sup>12</sup>. Así, frente a algunas organizaciones de mujeres como «Femmes pour femmes», que proponían la supresión de la cuota de jóvenes en la lista nacional, el «Movimiento de la juventud marroquí por una representatividad política» (que comprende 29 organizaciones juveniles y 17 asociaciones de la sociedad civil) reivindicaba una lista nacional exclusivamente para jóvenes con paridad de sexos. Finalmente la propuesta del Ministerio recogida en el proyecto de ley 27-11 era además la de reservar 45 escaños para mujeres, y solo la intervención de la segunda cámara hizo que el texto final de la ley lo haya aumentado hasta 60 sobre los 90 totales. Los jóvenes varones por tanto tenían reservado el resto de escaños, es decir, 30 en la circunscripción nacional. Ahora bien, ante las numerosas críticas recibidas por asociaciones de mujeres y por parte de la doctrina<sup>13</sup>, para las segundas elecciones postconstitucionales se ha corregido esta desigualdad de dudosa constitucionalidad<sup>14</sup> mediante la Ley Orgánica 20-16 de 10 de agosto de 2016, especificando que

---

<sup>12</sup> Se debe tener en cuenta además que la cuota femenina en la circunscripción nacional había tenido en sus inicios un efecto contraproducente en casi todos los partidos, como fue el desalojo de las mujeres candidatas en las listas de las circunscripciones locales (Alami M'chichi, 2010: 113).

<sup>13</sup> La reserva de un número tan limitado de escaños a la mujer ha sido criticada por su carácter de premio de consolación, dada la enorme distancia con una verdadera paridad. No solo es limitado sino que además, como ha observado Nadia Bernoussi, emplea una técnica distorsionadora, al hacer compartir la cuota femenina de la circunscripción nacional con una cuota reservada solo a varones de menos de 40 años, lo que supone instaurar una discriminación positiva masculina dentro de una medida de discriminación positiva de la mujer, algo realmente desconocido en el ámbito comparado (Bernoussi, 2011).

<sup>14</sup> Resultaba en efecto de dudosa constitucionalidad que el art. 23 de la Ley Orgánica 20-11 reservara una cuota a varones menores de 40 años puesto que no se trata estrictamente de una cuota de edad sino de una cuota de un grupo desaventajado de población que genera a su vez una discriminación indirecta respecto a las mujeres menores de 40 años, pues a diferencia de los varones, tienen que competir con las de mayor edad dentro de la cuota femenina de la lista nacional.

los 30 escaños se reservan a jóvenes (hasta 40 años cumplidos) de ambos sexos. Esta misma Ley Orgánica ha prohibido las candidaturas de independientes (art. 1).

La Ley Orgánica sobre la Cámara de Representantes de 2011 sí ha corregido en cambio una desigualdad preexistente que se refería a la aplicación de una misma barrera electoral a los escaños elegidos tanto en la circunscripción nacional como en la local (6% de los votos en las respectivas circunscripciones frente al 3% exigido anteriormente en la ley de 2002) introducida a prisa en diciembre de 2006 con vistas a las elecciones de 2007 (mediante la Ley 22-06). Aplicar esa barrera del 6% indistintamente a ambos tipos de circunscripciones producía, en efecto, una discriminación a las —por acuerdo político— candidatas de la circunscripción nacional y ello debido al distinto juego de la barrera electoral del 6% en la circunscripción local en la que las mujeres no tenían —ni siguen teniendo— reservados escaños, ya que para los candidatos masculinos resultaba entonces más fácil obtener un escaño en las circunscripciones locales con cien veces menos votos. Finalmente, en agosto de 2016 y de cara a las elecciones legislativas de 7 de octubre de 2016, la Ley Orgánica 20-16, de 20 de agosto de 2016, ha equiparado ambas barreras electorales, la de la circunscripción nacional y la local, situándolas en el 3% (art. 1) dando una nueva redacción al art. 84.2 de la Ley Orgánica de la Cámara de Representantes.

La cuota reservada a las mujeres por esta ley plantea otras dudas sobre su constitucionalidad, ya que la cuota de representación se ha aplicado única y exclusivamente a las listas de la circunscripción nacional sin que la ley establezca cuota alguna en las listas de las circunscripciones locales. Queda además muy lejos la cuota femenina del compromiso asumido por Marruecos en virtud de los Objetivos del Milenio, entre los que figura alcanzar un tercio de representación femenina en los órganos electivos.

El escrutinio de lista se ha mantenido, consolidando así una conquista que cabe considerar como relativamente reciente y que sin duda permite que el voto se concentre más en los programas que en el/los candidato/s. En 2002, para acabar con las corruptelas favorecidas por el peso económico o la influencia de los notables, se puso fin al mayoritario uninominal a una sola vuelta adoptando el sistema proporcional de resto más fuerte (doctrinalmente más conocido como método Hare) que sigue manteniendo el art. 84 de la Ley 27-11 tras la nueva Constitución<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> No obstante, el objetivo perseguido no parece que se haya alcanzado del todo, especialmente debido al reducido tamaño de la circunscripción y a la escasa participación en los comicios.

## 2. LA LEY DE LA CÁMARA DE CONSEJEROS (CÁMARA ALTA)

Con el dahír 1-11-172, de 21 de noviembre de 2011, el monarca promulgaba la ley 28-11 relativa a la Cámara de Consejeros, que casi duplica en artículos a la anterior ley 32-97, y que ha fijado la composición de la cámara en el máximo permitido constitucionalmente, es decir, 120 escaños, lo que supone una drástica reducción respecto a los 270 escaños bajo la anterior Constitución. La fijación de un límite máximo no se encontraba presente en la anterior Constitución (art. 38), que dejaba absoluta libertad al legislador orgánico para decidir el número de consejeros, por lo que la introducción de un tope máximo y un mínimo de miembros representa una novedad. Del mismo modo, la Constitución ha modificado el anterior mandato de 9 años por otro algo más reducido de 6 años, y ha puesto fin a la renovación por tercios de la cámara, que a partir de ahora se renovará íntegramente con cada elección<sup>16</sup>. Más allá, sin embargo, de la composición numérica, la nueva Constitución ha mantenido la opción por una cámara híbrida, idéntica a la prevista en la Constitución de 1996, en la que se encuentran representadas las colectividades territoriales junto a representantes de cámaras profesionales y patronal, que son elegidos mediante sufragio indirecto a nivel regional, salvo los representantes de los asalariados que son elegidos, también mediante sufragio indirecto, a nivel nacional (art. 63 CM).

Tampoco puede afirmarse que exista novedad alguna respecto a la proporción de escaños en la que se han distribuido las distintas categorías de consejeros, pues las cuotas previstas por el art. 38 de la Constitución de 1996 son idénticas a las del art. 63 de la nueva Constitución (tres quintos elegidos por las distintas colectividades territoriales y los otros dos quintos entre cámaras profesionales a nivel regional y asalariados a nivel nacional). Tan solo se ha introducido como novedad en la nueva Constitución que el tercio de los consejeros que corresponde elegir a las colectividades territoriales deberá ser elegido por el Consejo regional de entre sus miembros y el resto de dos tercios se elegirán entre los miembros de prefecturas, provincias y ayuntamientos. Tan tímida novedad, que «regionaliza» tan solo un quinto de la composición de la cámara, ha de llevar a afirmar que la anunciada regionalización de la Cámara de Consejeros no se ha producido, al menos en su composición. Hay un atisbo de regionalización de la cámara en cambio en la tramitación de los proyectos

---

<sup>16</sup> El Consejo Constitucional ha anulado la elección de doce escaños de distintos partidos (encabezados por el Istiqlal, con seis consejeros y seguido del PJD con dos, PAM, MP y RNI) tras las elecciones a la Cámara de consejeros en 2015 por un fraude electoral causado por la compra de votos.

de ley que afecten a las colectividades territoriales, al desarrollo regional y a asuntos sociales, que el Gobierno debe enviar en primer lugar a la Cámara de Consejeros, que deviene así cámara de primera lectura por mandato del art. 78 CM. Sin embargo, es la Cámara de Representantes la que tiene la última palabra en la aprobación de estos proyectos en base al art. 84 CM.

La fórmula de escrutinio tampoco se encuentra establecida en la Constitución, que no indica si se debe seguir un sistema proporcional o mayoritario en su art. 63, lo cual no es novedoso, pues reproduce al pie de la letra el anterior art. 38 CM. La Ley Orgánica se decanta no obstante por el escrutinio proporcional de lista según la regla del resto más fuerte (art. 3), el mismo que ya viene siendo habitual para esta cámara desde 1997 (ley 32-1997). Quedan excluidos además el *panachage* y el voto preferencial, lo cual quiere decir que las listas son cerradas y bloqueadas, respectivamente. Se establece una barrera electoral del 3% de los sufragios emitidos en la circunscripción. Al igual que en la ley anterior, el reparto de escaños se realiza siguiendo la fórmula de escrutinio del art. 87 de la ley que, a pesar de no usar expresamente la denominación, utiliza el método Hare. Así pues, nada o casi nada ha cambiado en cuanto a fórmula de escrutinio y sistema de voto.

La ley incorpora, en cambio, numerosas novedades en cuanto a confección de listas electorales, presentación de candidaturas y justificación de los gastos de la campaña electoral, cuyo incumplimiento puede conllevar la pérdida de la condición de parlamentario (art. 13). Una de las más significativas quizá sea la imposición de listas cremallera que garantizan una cierta paridad de sexos, al establecer el art. 24 que ninguna lista de candidatura puede contener dos nombres sucesivos de dos candidatos del mismo sexo. Para la presentación de candidaturas se contemplan además dos regímenes diferenciados —e inexistentes en la ley anterior—, en función de si el candidato pertenece a un partido o sindicato o si, por el contrario, es independiente (art. 25). Mientras en el primer caso basta la certificación de la pertenencia expedida por el partido o sindicato, en el caso de los candidatos independientes las condiciones se endurecen exigiendo un porcentaje de firmas para cada tercio en los que subdivide la composición de la cámara, a imitación de lo que se exige para la Cámara de Representantes.

Por otra parte, el abandono del partido o sindicato por el que un consejero concurrió a las elecciones, o el abandono de su grupo parlamentario, tiene por consecuencia la pérdida de la condición de miembro de la cámara. El cambio de formación política o sindical no solo se aplica durante el mandato de los consejeros, sino que el art. 26 de la Ley Orgánica 28-11 lo ha extendido como causa de inelegibilidad, de forma que se impide ser candidato a la cámara de consejeros a quien haya cambiado el partido por el que resultó elegido en un Consejo local o el sindicato por el que resultó elegido

en una cámara profesional. El Consejo Constitucional, en una importante decisión (decisión 820 de 18 de noviembre de 2011) declaraba conforme a la Constitución dicho art. 26 de la Ley Orgánica de la Cámara de consejeros, que en efecto establece una causa de inelegibilidad a dicha cámara para toda persona que haya modificado su pertenencia política o sindical por la que haya resultado elegido como miembro de una colectividad territorial o de una cámara profesional. De este modo, el Consejo Constitucional, yendo más allá de la letra del art. 61 CM<sup>17</sup>, que solo se refiere a una causa de incompatibilidad que afecta al ejercicio del cargo de parlamentario, lo ha validado también como causa de inelegibilidad de los candidatos a la Cámara de Consejeros.

### 3. LA LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Aunque puedan parecer escasos, los cambios introducidos en la legislación de partidos con la nueva Ley Orgánica 29-11 (dahir de 22 de octubre de 2011, BO de 3 de noviembre de 2011) son de cierta entidad si los comparamos a la legislación vigente bajo la anterior Constitución, y suponen en cierto modo la culminación de los pasos dados ya con la ley anterior. No obstante, no se ha producido novedad alguna en uno de los puntos más controvertidos en materia de pluralismo político, puesto que la Constitución ha mantenido la prohibición de partidos creados sobre una base religiosa, lingüística, étnica o regional (art. 7 CM), disposición que ya se encontraba en la ley de 2005 y cuya modificación había sido solicitada ya en su momento cuando se aprobó aquella ley por parte del islamista PJD. Casi todas las novedades de la nueva ley derivan directamente de exigencias del nuevo texto constitucional. Así, en cuanto a la disolución de los partidos —que anteriormente podía ser decretada por el primer ministro—, ha desaparecido en la nueva Ley de 2011 en virtud del enunciado del art. 9 de la Constitución que prescribe que solo por resolución judicial se puede disolver un partido político. Ahora bien, la Ley Orgánica ha sustraído esta competencia al Tribunal Constitucional al confiarla al Tribunal Administrativo de Rabat<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> A juicio de Benabdallah estamos ante una decisión inequívocamente creativa (2013: 23).

<sup>18</sup> Kasmi considera esta solución como un plus de garantía al ser recurrible la disolución decretada por el Tribunal Administrativo de Rabat ante una instancia superior (2015: 505). Nos permitimos apuntar que, sin embargo, ello no resuelve la sustracción que se hace a la jurisdicción constitucional de una materia como la disolución de partidos que parece debiera tener su locus en la jurisdicción constitucional, máxime cuando ejerce como jurisdicción electoral.

La pérdida del mandato como sanción a los parlamentarios que abandonen el partido con el que hayan concurrido a las elecciones se encuentra directamente recogida en el texto constitucional (art. 61 CM) y en cuanto tal es de aplicabilidad directa. Ahora bien, la ley de partidos ha ampliado esa prohibición en tres aspectos: territorial, sancionador y subjetivo. En cuanto a lo primero la pérdida de la condición de electo se ha extendido a los cargos electivos municipales, provinciales, de la prefectura y regionales (art. 20). Respecto al ámbito sancionador, se han impuesto multas económicas a los cargos electivos infractores que incumplan la prohibición de cambiar de partido, con la importante novedad de ampliar los sujetos sancionados, al someter a esas mismas sanciones económicas (de veinte mil a cien mil dírham) a los partidos receptores del cargo llegado desde las filas de otro partido (art. 66). En cuanto al aspecto subjetivo, el art. 20 de la Ley 29-11 extiende la prohibición de renunciar al partido por el que se ha presentado a las elecciones, ya que no solo afecta a las cámaras legislativas sino también a los Consejos de las colectividades territoriales o cámaras profesionales.

La Ley Orgánica 29-11 ha previsto además una cuota de representación de mujeres en todos los órganos de dirección del partido (tanto a nivel nacional como local) de al menos un tercio (art. 26), pero no tanto como obligación de resultado, sino como parte del contenido obligatorio de los estatutos de cada partido. De manera análoga, pero sin fijar una proporción determinada o determinable, los partidos están obligados a incluir en sus estatutos una cuota de jóvenes en sus órganos de dirección. Otra novedad de la ley es la de imponer que los estatutos del partido incorporen una limitación del número de mandatos en los órganos de dirección, pero sin especificar cuántos, lo cual la convierte en un gesto más que en una medida efectiva. Por lo demás, la ley de 2005 ya imponía una organización conforme a principios democráticos, permitiendo además la participación de todos sus miembros en los órganos de dirección del partido (art. 21), obligación que ahora reitera el art. 7 CM y el art. 25 de la actual Ley de partidos de 2011.

En cuanto a la financiación de los partidos<sup>19</sup>, tampoco existen grandes novedades, manteniéndose la adjudicación de una cantidad con independencia del porcentaje de escaños a todas aquellas candidaturas que hayan concurrido a las elecciones generales y que al menos hayan cubierto un mínimo del 10% de las circunscripciones del territorio nacional, por lo

---

<sup>19</sup> La financiación privada de la que pueden beneficiarse los partidos proviene de las cuotas de sus afiliados, las donaciones, legados o aportaciones en dinero o en especie. En cualquier caso la financiación privada no puede superar los 300 000 dírham por año y por donante.

que se abandona el criterio anterior, establecido en el código electoral de 2006, de haber alcanzado el 5 % de votos. A esa suma igual para todos los partidos se añade otra variable, percibida anualmente en función de escaños y del número de votos, de la que resultan beneficiarias aquellas candidaturas que hayan superado al menos el 5 % del número de votos a nivel nacional, sumando las circunscripciones local y nacional (art. 32)<sup>20</sup>. La Ley Orgánica 29-11 abandona de este modo el criterio impuesto anteriormente<sup>21</sup>, que establecía como criterio el número de candidatos, lo cual pervertía la financiación, pues primaba a los partidos que presentaban el máximo de candidatos posibles solo para beneficiarse de una dotación importante (Moussebbih, 2016: 55). El Decreto 2-11-608 (Boletín Oficial 599, de 3 de noviembre de 2011) ha previsto además en el art. 2 que la cantidad percibida por escaño se cuadruplicará cuando el escaño lo haya obtenido una mujer, introduciendo así una diferenciación que no se encuentra en la ley.

Otra subvención del Estado está destinada a la financiación de las campañas electorales en elecciones municipales, regionales y legislativas<sup>22</sup>. El art. 35 de la Ley indica que el montante global se fija por el presidente del Gobierno a propuesta del ministro del Interior, del de Justicia y del de Hacienda. Para el reparto se tiene en cuenta el número de votos y de escaños de cada partido a nivel nacional.

---

<sup>20</sup> En 2014, ocho partidos se han beneficiado del 87,77 % de las subvenciones en este orden: PJD (24,77 %); Istiqlal (12,76 %); UC (10,24 %); PAM (9,33 %); RNI (9,02 %); MP (7,59 %); USFP (7,43 %); PPS (6,63 %).

<sup>21</sup> Mediante el Decreto 2-92-721, de 28 de septiembre de 1992.

<sup>22</sup> 50 millones de dirhams se han destinado a financiar la campaña a la segunda cámara, distribuidos en 30 millones para los partidos y 20 para los sindicatos. Otros 250 millones se han reservado a los partidos para las elecciones municipales y regionales, de los cuales 150 se han destinado a las elecciones municipales y 100 para las regionales. El límite de gasto por candidato a la Cámara de Consejeros se ha fijado en 300 000 dirhams, mientras que para los Consejos regionales se ha fijado en 150 000 y en 60 000 el límite de los candidatos para las municipales. Estas subvenciones se pagan a los partidos en forma de tramos, y a ellos corresponde destinarlas a los candidatos. Anteriormente el primer pago se efectuaba a todos los partidos a condición de alcanzar un 3 % de votos, en cuyo defecto debían devolver la integridad de la subvención. En las elecciones de 7 de octubre de 2016 se ha eliminado dicho requisito, de forma que los partidos solo deberán devolver la parte no gastada o gastada pero no justificada. En este caso la ley ha establecido una serie de gastos considerados como electorales que justifican la subvención, aunque no se ha previsto un porcentaje fijo de subvención como ocurre en España.

#### 4. LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIÓN DE CONSEJOS DE REGIONES, PREFECTURAS, PROVINCIAS Y AYUNTAMIENTOS

La nueva Ley Orgánica 59-11 (promulgada por el dahir 1-11-173 de 21 de noviembre de 2011, BO 6066, de 19 de julio de 2012) viene a colmar la deficiente arquitectura constitucional respecto a las regiones (Bouachik, 2012: 115) y da actuación por primera vez al sufragio universal directo en la elección de los Consejos regionales, exigido por el art. 135 CM, mediante el escrutinio de lista proporcional basado en el método Hare de resto más fuerte (art. 78)<sup>23</sup>. Quedan excluidos además el *panachage* y el voto preferencial, lo cual quiere decir que las listas son cerradas y bloqueadas, respectivamente (art. 78). La ley establece una barrera electoral del 6% de los votos emitidos en la circunscripción (art. 92) y un número de escaños para cada consejo regional que la propia ley determina en función de la población, oscilando entre 33 a 75 escaños (art. 74). Con la elección directa de los Consejos regionales se pone remedio a la disfuncionalidad representativa de la anterior composición en la que cohabitaban representantes de los entes locales, de las cámaras profesionales y de delegados de asalariados en virtud del anterior art. 143 de la Ley 9-97 del Código Electoral (Aboulas, 2014: 180). Sin embargo, existe un riesgo real de menoscabar la autonomía de las regiones, que tan solo es de carácter administrativo, autorizando injerencias del poder central, y ello por mor del propio art. 145 CM, que faculta a los *walis* a asistir a los presidentes de las regiones y especialmente a los presidentes de los Consejos regionales en la ejecución de sus planes y programas de desarrollo (Zair, 2014: 137), no abandonando por ello del todo el anterior modelo en el que el *wali* era el verdadero órgano ejecutivo de la región (Yahia, 2009: 192).

Al igual que ocurre para las elecciones locales, la ley obliga a que una de cada dos circunscripciones se reserve a las mujeres sin que ello implique privarlas de su derecho a presentar candidaturas en la otra circunscripción no reservada a ellas (art. 76). No se ha previsto en la ley, por el contrario, como solicitaban desde distintos partidos, una cuota de representación para los jóvenes en estos Consejos, de modo que se ven defraudadas las expectativas creadas por la nueva Constitución.

En cuanto a los Consejos de las prefecturas y de provincias, su número de escaños no puede ser superior a la mitad del total de consejeros de los municipios que componen la prefectura o la provincia (art. 104) y oscila entre 11 y 31 (art. 103). Se eligen en listas proporcionales mediante el método Hare. En los

<sup>23</sup> Hasta ahora los Consejos regionales venían siendo elegidos por cooptación entre los miembros de los Consejos municipales.

Consejos municipales el art. 143 de la ley continúa contemplando una circunscripción electoral complementaria existente desde 2009 para asegurar la representatividad femenina. Sin embargo, no se establece expresamente, al igual que en la ley anterior, que a dichos escaños adicionales puedan optar solamente listas femeninas, por lo que la reserva de esta cuota a las mujeres depende de un consenso político tácito (Desrues y Kirhlani, 2010: 20).

### III. LEY ORGÁNICA SOBRE FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO

La Ley Orgánica 65-13, de 9 de febrero sobre la organización y funcionamiento del Gobierno y el estatuto de sus miembros, viene a regular el órgano constitucional que ha constituido el nudo de la nueva Constitución de 2011 (Benabdallah, 2013: 89; Parejo, 2015: 25). Sin embargo, en rasgos generales la nueva no ha hecho sino formalizar las prácticas ya existentes. Entre los aspectos que concitan mayor interés, cabe citar que las competencias de los ministros deben ser claramente establecidas en los decretos sobre las atribuciones de su departamento, pudiendo delegar parte de ellas bien mediante delegación de firma o mediante el poder de vigilancia de los ministros delegados o de los secretarios generales del ministerio. En caso de ausencia o indisposición de un ministro corresponde al Jefe del Gobierno designar otro miembro de su equipo para gestionar temporalmente el departamento afectado. La ley incluso abre a la posibilidad de que el Jefe del Gobierno proponga al Rey encargar a un miembro del Gobierno asumir ciertas funciones en su ausencia durante un plazo determinado. En cuanto a las causas de incompatibilidad de los ministros, se incluyen los cargos de diputado o consejero parlamentario, el de presidente de una cámara profesional, de una región o de varias colectividades territoriales. Es preciso destacar que los ministros han conservado en el último momento el derecho a presidir un ayuntamiento, lo que puede obstaculizar su gestión especialmente si se trata de una gran ciudad. Decimos en el último momento, ya que la oposición consiguió introducir una enmienda al proyecto gubernamental que hacía incompatible la alcaldía de una ciudad con la de ministro, pero en la votación del pleno de la Cámara Baja el Gobierno volvía a proponer una contraenmienda que finalmente retiraba la incompatibilidad de presidir una ciudad. Otra incompatibilidad afecta a todo cargo público no electivo en empresas o establecimientos públicos o de las colectividades territoriales en los que el Estado ostente más del 30% del capital. Los miembros del Gobierno deben renunciar a toda actividad profesional en el sector privado.

Como novedad, la Ley del Gobierno ha incluido la obligación de que los proyectos de ley vayan acompañados de estudios de impacto, si bien el texto legal no explica cómo deben prepararse ni indica plazos ni procedimientos.

Igualmente de interés es la obligación impuesta al Gobierno de consagrar una reunión al mes dedicada al estudio de las proposiciones de ley parlamentarias, tanto de la oposición como de la mayoría, de ahí que asimismo los ministros tengan la obligación de asistir a la presentación y debates de las proposiciones de ley para exponer el punto de vista del Gobierno. Sin embargo, se echa en falta en la ley una obligación similar para la sesión de control de preguntas orales, que la ley ni siquiera ha mencionado.

En la regulación del Gobierno en funciones, exigida expresamente por el art. 87 CM, la Ley 65-13 establece que antes de la investidura debe limitarse a elaborar su programa para someterlo a la votación parlamentaria, a adoptar las delegaciones de firma necesarias para la continuidad de los servicios públicos y en general debe limitarse a gestionar los asuntos corrientes. En esta expresión el legislador ha incluido en el art. 37 la expedición de decretos, decisiones, resoluciones administrativas y medidas urgentes necesarias para garantizar la continuidad de los servicios del Estado y de sus instituciones, así como el funcionamiento regular de los servicios públicos. Ese mismo precepto especifica que «no entra en el marco de la gestión de los asuntos ordinarios las medidas o decisiones que comprometan al Gobierno de manera permanente y continua, sobre todo la adopción de leyes y decretos orgánicos y el nombramiento de altos cargos». La ausencia de los decretos leyes en esta cláusula ha generado algunas dudas sobre si estos quedan exceptuados de la gestión de los asuntos corrientes, pero dado que estos solo se pueden dictar en virtud del art. 81 CM cuando no haya período de sesiones deja margen a su adopción por un Gobierno en funciones. Corresponderá al TC pronunciarse al respecto.

#### IV. GARANTÍA Y TUTELA DE DERECHOS POR UN NUEVO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La regulación de la nueva jurisdicción constitucional se ha hecho esperar, dilatándose más de lo previsto acumulando un retraso debido, entre otras cosas, a que no se ha podido evitar la necesidad de una segunda lectura en la Cámara Baja por discrepancias con la Cámara de consejeros. Finalmente, la Ley Orgánica 66-13, que desarrolla las nuevas previsiones constitucionales (arts. 42, 50 y 152), fue promulgada mediante dahir 1-14-139 de 13 de agosto 2014 (BO 6288 de 4 de septiembre de 2014). A pesar de la aprobación de su Ley Orgánica, el nuevo Tribunal Constitucional no fue nombrado ni pudo entrar en funcionamiento hasta la II Legislatura con el nombramiento de su presidente mediante Dahir 1-17-05 de 7 de abril de 2017 y con el nombramiento regio de cinco de sus miembros mediante Dahir 1-17-06 de 7 de abril de 2017 (*Boletín Oficial*, 6560, de 13 de abril de 2017), al haber supeditado

su institucionalización a la preparación del texto sobre el nuevo procedimiento de cuestión de inconstitucionalidad.

Los principales cambios registrados en la nueva Ley Orgánica del Tribunal constitucional 66-13, de 13 de agosto de 2014, tienen que ver más con aspectos orgánicos y procesales, cuya novedad no se debe a la Ley Orgánica sino a la propia Constitución, como el estatuto de los magistrados del Tribunal Constitucional<sup>24</sup>, o la reducción del número de firmas de parlamentarios para la interposición de un recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes ordinarias. En cuanto a la composición, la Ley Orgánica introdujo la paridad de sexos en el nombramiento de magistrados, pero el propio Consejo Constitucional declaró inconstitucional dicha obligación (Decisión 943/2014, de 25 de julio de 2014). En el plano funcional, por contra, la gran novedad aportada por la Constitución, la cuestión de inconstitucionalidad, que puede sellar el tránsito de una jurisdicción normativa a una jurisdicción de derechos, quedó ausente de esta Ley 66-2013 al remitir el art. 133 CM a una Ley Orgánica *ad hoc* y que ha visto la luz cuatro años después de la LOTC.

El mayor escollo que parece haber entorpecido una aprobación más rápida de la Ley Orgánica sobre la cuestión de constitucionalidad ha sido el de introducir o no filtros de la jurisdicción ordinaria a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por alguna de las partes en el proceso, frente a la opción de crear una acción directa ante la jurisdicción constitucional. A estos dos escenarios se ha referido el Consejo Nacional de Derechos del Hombre en las recomendaciones que ha dirigido al Gobierno, decantándose por el primero de ellos. En efecto, frente a un primer escenario en el que el juicio de admisión se llevaría a cabo únicamente por el Tribunal Constitucional, el segundo escenario contempla un doble control de la admisibilidad de la cuestión, ya que además del que ejercería el Tribunal Constitucional, se añadiría el que llevaría a cabo la Corte de Casación, a la que el juez *a quo* debe decidir si remitir o no la solicitud de la cuestión de inconstitucionalidad por las partes en litigio, en un plazo de 8 días. Contra dicha decisión no cabría recurso. La denegación del envío de la cuestión de inconstitucionalidad a la Corte de casación no podría ser objeto de recurso más que a la finalización del proceso, contra la resolución que ponga fin al litigio<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Bajo la anterior Constitución no existían, por ejemplo, requisitos en cuanto a antigüedad y profesión para poder ser nombrado magistrado de la jurisdicción constitucional. Asimismo, los magistrados de origen parlamentario deben ser elegidos mediante mayoría de dos tercios cuando anteriormente no se contemplaba la votación sino una simple propuesta del presidente de cada cámara al Rey tras consulta con los distintos grupos parlamentarios (Benabdallah, 2012: 10).

<sup>25</sup> Véase el Informe del Conseil National des Droits de l'Homme (2013: 8-9).

Finalmente, la expectativa de poner en marcha la cuestión de inconstitucionalidad se veía demorada tanto al haber expirado la I Legislatura con el proyecto de ley registrado en julio de 2016 pero sin que llegara a debatirse en las Cámaras hasta un año después (con elecciones y crisis de investidura por medio), como por quedar diferida su entrada en vigor hasta un año después de su publicación. En la Ley Orgánica 86-15, que tras tanta dilación terminaba por aprobarse el 6 de febrero de 2018, la solución que finalmente se ha adoptado ha sido la de introducir el filtro de la Corte de Casación, de modo que recibida por el juez o tribunal ordinario el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad mediante escrito independiente remitido por alguna de las partes, debe remitirla a la Corte de Casación en el plazo de 8 días, interrumpiendo el proceso hasta que recaiga resolución tanto de la Corte de Casación como por el Tribunal Constitucional. La Corte de Casación resuelve sobre el envío de la cuestión de inconstitucionalidad al TC en el plazo de tres meses mediante informe motivado en el que debe especificar si la cuestión planteada es nueva y fundada (arts. 10 y 11), transcurrido el cual si la Corte no ha adoptado ninguna decisión su silencio se presume positivo, entendiéndose admitida a trámite la cuestión, por lo que se envía de oficio la cuestión al TC (art. 13).

## V. LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL

La independencia efectiva del Poder Judicial, así como su unidad<sup>26</sup>, ha sido otro de los ejes centrales de la nueva Constitución, que diseña en el art. 113 CM un conjunto de garantías que se han traducido en la aprobación de sendas leyes orgánicas, poniendo así fin a su regulación mediante ley ordinaria bajo la anterior Constitución (Benyahya, 2012: 122): la Ley Orgánica 100-13 del Consejo Superior del Poder Judicial (dahir 1-16-40 de 24 de marzo de 2016, BO 6456 de 14 de abril 2016) y la Ley Orgánica 106-13 sobre el Estatuto de los magistrados (dahir 1-16-41 de 24 de marzo de 2016, BO 6492 de 18 de agosto de 2016)<sup>27</sup>. Esta última introduce la garantía de la libertad de expresión, reconoce la constitución de asociaciones profesionales (aunque

<sup>26</sup> La unidad jurisdiccional es otro de los aspectos en los que Marruecos se ha apartado del mimetismo del constitucionalismo francés, que conoce un desdoblamiento de la jurisdicción administrativa (Gaudemet, 2012: 200).

<sup>27</sup> Declarada constitucional excepto los apartados del párrafo 2 y del noveno guion del art. 97 por la decisión del Consejo Constitucional 16-992 de 15 de marzo de 2016, que han sido suprimidos del texto legal.

prohíbe las no profesionales) y establece la obligación del juez de resolver los procesos en un plazo de tiempo razonable (art. 120).

El Consejo Constitucional, en su Decisión 992/2016, declaró inconstitucional varias disposiciones de la Ley 106-13, entre las que destaca el art. 97, que tipificaba como falta grave de los magistrados «adoptar una posición de naturaleza política, o hacer una declaración que revista carácter político», a la que imponía como sanción la suspensión. El Consejo, aun reconociendo que dicha falta se encuentra en sintonía con el art. 111 CM, que prohíbe a los jueces la afiliación a partidos o sindicatos, estima que si bien es legítima la adopción de medidas disciplinarias para el caso en que un magistrado realice declaraciones de naturaleza política, la suspensión inmediata es desproporcionada. Ahora bien, en el articulado de la ley parecen haberse pasado por alto otras disposiciones de dudosa constitucionalidad, como el art. 96 de la Ley del Estatuto del magistrado que dispone que «todo incumplimiento por un magistrado a sus deberes profesionales, al honor, a la honorabilidad o a la dignidad constituye una falta objeto de sanción disciplinaria». De un modo demasiado ambiguo se estipulan estas infracciones sin aclarar a cuál de los tres grados de sanciones que contempla el art. 99 se hace acreedor el infractor, operando así una peligrosa deslegalización.

Igualmente el error judicial por negligencia es considerado por el art. 97 la misma ley como una falta grave que puede conducir a la suspensión inmediata del juez, contraviniendo a nuestro juicio lo que establece el art. 122 CM.

Por su parte, el Consejo Superior del Poder Judicial (CSPJ) reemplaza al Consejo Superior de la Magistratura<sup>28</sup>. La Ley Orgánica del CSPJ ha previsto la creación de una instancia común entre el CSPJ y el Ministerio de Justicia para la coordinación de la administración judicial bajo la supervisión de los titulares de ambos organismos (presidente delegado y ministro), cada uno dentro de sus competencias y respetando la independencia del poder judicial (art. 54). La Ley ha previsto además que el Reglamento Interior del CSPJ sea sometido al control previo del Tribunal Constitucional antes de su promulgación (art. 49).

---

<sup>28</sup> No se trata, sin embargo, de un simple cambio de denominación, tal y como puntualiza Mathieu, ya que el modelo de Consejo Superior del Poder Judicial se opone al modelo francés de Consejo Superior de la Magistratura (Mathieu, 2013: 53). Por ejemplo, en Francia los actos del CSM no son recurribles ante la jurisdicción ordinaria, mientras que en Marruecos el art. 114 CM los somete al control de la jurisdicción administrativa.

## VI. LAS LEYES ORGÁNICAS DE LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA

El desarrollo del art. 146 CM ha exigido la aprobación de tres leyes orgánicas que pretenden poner en marcha el proyecto político de regionalización avanzada, que se debe exclusivamente a la iniciativa impulsada por el Rey según aparece en un comunicado del Consejo de Ministros de 29 de enero de 2015. Los tres textos adoptados son la Ley Orgánica 111-14 de 16 de febrero de 2016 relativa a las regiones (dahír 1-15-83, de 7 de julio de 2015, BO 6440 de 18 de febrero de 2016), la Ley Orgánica 112-14 sobre prefecturas y provincias (dahír 1-15-84 de 7 de julio de 2015, BO 6440 de 18 de febrero de 2016) y la Ley Orgánica 113-14 sobre municipios (dahír 1-15-85, de 7 de julio de 2015, BO 6440, de 18 de febrero de 2016). Esta diversificación de textos plantea alguna duda de constitucionalidad al haber establecido la Constitución en su art. 146 que una ley orgánica debe regular todo lo concerniente a las colectividades territoriales (competencias, elección y designación de sus órganos, el modo de escrutinio, régimen financiero, etc.). En desarrollo de la mencionada legislación se adoptaba el Decreto 2-15-40, fijando el número de regiones, su denominación, su capital, así como las prefecturas y provincias que las integran, suscitando críticas de algunos partidos la división del norte en dos regiones (Parejo, 2013: 123).

Entre las novedades, en la Ley 111-14 se han establecido medidas disciplinarias en el art. 70 para los cargos representativos regionales que se ausenten sin motivo justificado durante tres sesiones consecutivas, imponiéndoles la sanción de la destitución de sus funciones tras constatación del Consejo. Una de las cuestiones más sensibles es el listado competencial de carácter taxativo que establece el art. 82 de la Ley 111-14 que reconoce la última palabra a las regiones para la implantación de zonas industriales, la gestión de carreteras rurales y la creación de centros regionales de formación para la inserción en el mercado de trabajo. Sobre las competencias compartidas con el Estado sigue pesando la superposición de los cargos representativos regionales y del poder central, sin que la ley especifique con claridad sobre quién recae la preparación de los programas de desarrollo regionales, ya que indica tan solo que serán fijados por decreto. La ambigüedad pesa también sobre otras competencias como el plan de transportes o la intervención en restauración urbanística. Tampoco queda clara la financiación presupuestaria de los polos regionales en la Ley Orgánica de Presupuestos. Hasta ahora las medidas puestas en marcha para financiar estas competencias han sido las de recurrir a sociedades mixtas o a la encomienda de gestión.

## VII. EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y EL DERECHO DE PETICIÓN

Se han dictado dos leyes orgánicas, desarrollo de los arts. 14 y 15 CM, a las que expresamente reenvían ambos preceptos para la regulación de las modalidades de ejercicio de estos dos derechos de participación ciudadana, desconocidos hasta ahora en el constitucionalismo marroquí. Su novedad y trascendencia resultan por tanto innegable. Se trata por un lado de la Ley Orgánica 44-14 sobre condiciones y modalidades de presentación de peticiones a los poderes públicos (dahír 1-16-107 de 28 de julio de 2016, BO 6492, de 18 de agosto de 2016) y de la Ley Orgánica 64-14 sobre condiciones y modalidades del derecho de presentación de propuestas en materia legislativa (dahír 1-16-108 de 28 de julio de 2016, BO 6492 de 18 de agosto de 2016).

En cuanto al *derecho de iniciativa legislativa*, se ha reconocido a ciudadanos y ciudadanas residentes o no y en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos e inscritos en las listas electorales (art. 2). Es preciso para presentar la iniciativa legislativa reunir veinticinco mil firmas en unas listas de apoyo a la propuesta que gestiona una comisión creada al efecto y que se registrará ante una de las dos cámaras parlamentarias (art. 7). Se ha establecido, no obstante, la especialidad de la Cámara de Consejeros para la presentación de iniciativas relativas a los municipios, al desarrollo regional o a asuntos sociales (art. 8).

Se han impuesto a su vez condiciones de tipo sustantivo. En primer lugar, el contenido de la iniciativa debe referirse a materias reservadas a la ley (art. 3). No se aceptarán iniciativas que afecten a las constantes de la nación y en concreto las relativas a la religión islámica, o a la unidad nacional o a la forma monárquica del Estado o a la opción de la nación en favor de la democracia o al acervo en materia de libertades y derechos inscritos en la Constitución (art. 4). Tampoco se aceptarán iniciativas contrarias a los tratados y convenciones y acuerdos internacionales firmados o ratificados por Marruecos (art. 4). Asimismo quedan excluidas en virtud del art. 4 de la ley de la iniciativa legislativa popular las materias que son competencia específica del Consejo de Ministros, salvo las materias relativas a la política general del Estado (que corresponde deliberar al Consejo de Gobierno antes de su deliberación en Consejo de Ministros).

En todo caso la iniciativa solo podrá ser retirada por la comisión promotora siempre y cuando todavía no se haya asignado a la comisión parlamentaria correspondiente para su tramitación y debate (art. 11). Los miembros de la comisión parlamentaria podrán adoptar el texto de la iniciativa legislativa popular como base para presentar una proposición de ley de acuerdo con el reglamento de la respectiva cámara (art. 12).

Por su parte, la *Ley Orgánica de peticiones* reconoce el derecho de presentar cualquier petición por escrito a todo ciudadano/a, tanto residente o no, dirigida al presidente del Gobierno, que contenga una petición, propuesta o sugerencia, que deberá presentarse de forma colectiva (art. 2). Las peticiones deberán ir firmadas por ciudadanos/as en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y al corriente de sus obligaciones tributarias. La petición debe ir por tanto acompañada de una lista de los firmantes. Al igual que en el derecho de iniciativa legislativa se debe crear una comisión de nueve personas, presidida por uno de sus miembros. Para poder ser aceptada, se exigen idénticas condiciones formales que las previstas para la iniciativa legislativa popular: el objetivo de la propuesta debe ser compatible con el bien común y ha de estar redactado de manera clara y bajo forma de sugerencias o recomendaciones (art. 5). Deberá asimismo ir acompañada de una memoria detallada en la que se expongan las razones de la propuesta y los objetivos perseguidos (art. 3).

No se puede ocultar que la exigencia de perseguir el bien común es lo suficientemente ambigua para poder denegar o rechazar la tramitación de las peticiones sin una motivación jurídica precisa. Junto a dicha exigencia tan genérica de perseguir el bien común, de nuevo se reproducen las causas que rigen para la denegación de una iniciativa legislativa y por las que puede ser rechazada la petición ante el Presidente del Gobierno. No se admiten por tanto peticiones individuales, sino tan solo colectivas, debiendo reunir al menos 7 200 firmas (art. 6).

## VIII. CONCLUSIONES

Como conclusión, se pueden esbozar algunas notas que pondrían de manifiesto un deficiente desarrollo de los enunciados constitucionales en parte de la legislación analizada. Así, las expectativas abiertas con la constitucionalización de la paridad (art. 19 CM) se vieron frustradas de inmediato con la adopción de la Ley Orgánica de la Cámara de Representantes de 2011, cuyo texto no movió una sola letra respecto a la ley precedente para aumentar la endeble cuota femenina que, con los 60 escaños reservados a mujeres, en aquel momento garantizaba un 15 % de representación femenina. Son varias las razones que sugieren que la legislación orgánica electoral desmiente los enunciados constitucionales en cuanto a la paridad. Entre las objeciones que cabe formular a la cuota femenina reservada en la circunscripción nacional, en primer lugar, se impide a las mujeres elegidas como diputadas repetir candidatura en la lista nacional reservada a las mujeres en virtud del art. 5 de la Ley Orgánica de la Cámara de Representantes. Así pues, para optar a un segundo mandato las diputadas elegidas en la lista

nacional deben presentarse a las siguientes elecciones en la circunscripción local. Ha habido intentos de suprimir esta prohibición de repetir candidatura en la lista nacional pero sin éxito. Esta situación podrá en parte equilibrarse con la nueva Autoridad para la Paridad y la lucha contra todas las formas de discriminación instaurada mediante la Ley 79-14 (aprobada mediante Dahir 1-17-47 de 21 de septiembre de 2017), ya que podrá formular propuestas y observaciones sobre los proyectos de ley para que la paridad sea efectiva.

El compromiso constitucional con la transparencia (art. 155 CM) y la rendición de cuentas (art. 1 CM) es otro de los flancos en los que el desarrollo legislativo ha sido de todo punto insatisfactorio. En particular, el control de las subvenciones para financiar la campaña electoral en las elecciones legislativas no ha sido objeto de regulación en ninguna de las dos leyes orgánicas de las cámaras, de forma que sigue estando regulada en el art. 289 del Código Electoral<sup>29</sup>, que tiene rango de una ley ordinaria, lo que comporta que, siguiendo la doctrina del Consejo Constitucional elaborada bajo la anterior legislación<sup>30</sup>, el Código Electoral no resulta aplicable a las elecciones legislativas, actitud que ha sido objeto de crítica doctrinal (Moussebbih, 2016: 64). Igualmente, no se ha previsto en el Código electoral sanción de ningún tipo (ni pecuniaria, ni electoral, ni penal) para el caso de incumplir el límite de gasto impuesto por el art. 293 del Código Electoral.

También el supuesto reforzamiento de la democracia queda en entredicho, al no desaparecer del todo la tutela del Ministerio del Interior en la creación de partidos, pues el art. 7 de la Ley 29-11 le faculta a instar al Tribunal Administrativo de Rabat el rechazo de su creación si no cumple los requisitos legales (Bendourou, 2014: 144).

La Ley Orgánica sobre la regionalización avanzada ha venido siendo propuesta de manera reiterada desde que conociera su primer impulso justo en la antesala de la primavera árabe. En rigor, bajo esa rúbrica de regionalización avanzada no se cobija el reconocimiento de una autonomía legislativa de las regiones como podría sugerir la expresión, sino que se trata de una descentralización administrativa<sup>31</sup>, actuando los consejos regionales como órganos de planificación y de propuesta al Estado (Aboulas, 2014: 183).

---

<sup>29</sup> El art. 289 dispone que «los candidatos a las elecciones generales municipales y legislativas están obligados a respetar el límite de gasto electoral fijado por decreto».

<sup>30</sup> Decisiones 205-98 de 11 de mayo, 207-98 de 21 de mayo y 252-98 de 12 de noviembre de 1998.

<sup>31</sup> Una comparación entre las actuales y las anteriores regiones puede encontrarse en Ojeda y Suárez (2013: 103 y 2015).

En cuanto al nuevo mecanismo de tutela de derechos fundamentales, verdadera novedad «estrella» en las nuevas Constituciones marroquí (art. 133), tunecina (art. 120) y argelina (art. 188), es muy relevante que la Ley Orgánica 86-15 hayan quedado excluidos del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad las leyes sobre las que haya recaído previamente una declaración de inconstitucionalidad, siempre y cuando no hayan variado los fundamentos que motivaron dicha declaración (art. 5 de la Ley Orgánica 86-15), lo cual a priori, y salvo cambio de circunstancias, deja en la práctica fuera de control a posteriori las leyes orgánicas en razón de su control de constitucionalidad preceptivo antes de su promulgación<sup>32</sup> y también los tratados internacionales que hayan sido ya sometidos al control de constitucionalidad.

La regulación de las competencias CSPJ sobre el nombramiento del presidente del Tribunal de Casación y del fiscal general del Estado (arts. 14, 21 y 22 de la Ley del Estatuto del magistrado) no respeta del todo las Directivas y Principios sobre el derecho a un proceso justo y asistencia jurídica en África, adoptada por la Comisión Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos que, al igual que la Carta Europea sobre el estatuto de los jueces, coinciden en exigir un organismo independiente para la selección y nombramiento de los jueces<sup>33</sup>.

Por otro lado, los órganos constitucionales de nueva creación, como el CSPJ y el Tribunal Constitucional, no han sido instituidos hasta abril de 2017, es decir, casi seis años después de su constitucionalización, por lo que la fijación del límite constitucional temporal en la adopción de las leyes orgánicas no ha sido del todo eficaz.

Sea como fuere, la implementación de la nueva Constitución de 2011 conoce otras vertientes que no pasan por la adopción de leyes orgánicas, sino que se vehiculará mediante la aplicación en sede jurisdiccional y

<sup>32</sup> Dicha exclusión parece sustentarse en los términos en que aparece redactado el art. 134 CM, que dispone que: «Las decisiones del Tribunal Constitucional no son susceptibles de ningún recurso. Se imponen a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales».

<sup>33</sup> A pesar de que el CSPJ sea exclusivamente competente para nombrar los magistrados y fiscales, se ha excluido de dicha competencia la designación del presidente y del fiscal general del Tribunal de Casación, ambos puestos clave, ya que el presidente del Tribunal de Casación es al mismo tiempo presidente del CSPJ, con amplias competencias en materia de nombramientos de magistrados. De ahí que el art. 17 de la Ley debería de haber contemplado un procedimiento transparente para estos cargos, garantizando, por ejemplo, que su selección se efectúe por el CSPJ basada en criterios objetivos y de mérito, definiendo unas causas de cese legales tal y como exigen las normas internacionales.

administrativa del *principio de constitucionalidad*, por vez primera consagrado en Marruecos en el art. 6 CM párrafo tercero. En este sentido, una nueva pedagogía constitucional debería de inculcar a los operadores jurídicos un recto entendimiento de dicho principio, alejado de interpretaciones distorsionadas que fundan el despliegue de efectos del nuevo texto constitucional solo a partir de una supuestamente inexcusable *interpositio legislatoris*, lo cual sería más propio de un Estado legal que de un Estado constitucional.

### Bibliografía

- Aboulas, H. (2014). La Gouvernance et le Project de la régionalisation avancée. En M. Zambonino Pulito (dir.). *Gobernanza, Derecho Administrativo y Políticas Públicas en España y Marruecos* (pp. 167-190). Madrid: Dykinson.
- Alami M'Chichi, H. (2002). *Genre et politique au Maroc. Les enjeux de l'égalité hommes-femmes entre islamisme et modernisme*. Paris: L'Harmattan.
- (2010). *Le féminisme d'État au Maroc. Jeux et enjeux politiques*. Paris: L'Harmattan.
- Belaïd, S. (1994). Les constitutions dans le Tiers-Monde. En M. Troper y L. Jaume (dirs.). *1789 et l'invention de la constitution* (pp. 100-123). Paris-Bruxelles: LGDJ-Bruylant.
- Ben Achour, Y. (2010). La tradizione giuridica francese nel mondo arabo. En Y. Ben Achour. *La tentazione democratica* (pp. 90-104). Verona: Ombre Corte.
- Benabdallah, M. A. (2012). Le statut du juge constitutionnel marocain à la lumière de la Constitution de 2011. *REMALD. Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, 102, 9-14.
- (2013). Institution gouvernementale dans la Constitution marocaine de 2011. En C. Saint-Prot y F. Rouvillois (dirs.). *L'exception marocaine* (pp. 87-106). Paris: Ellipses.
- Bendourou, O. (2014). Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 et la démocratie. En O. Bendourou, R. El Mossadeq y M. Madani. *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique* (pp. 123-151). Casablanca: La Croisée des Chemins.
- Bensbia, N. (1998). *L'épreuve de la norme: justice constitutionnelle et réforme politique au Maroc*. Rabat: Dar al-nashr al-ma'rifa.
- Benyahya, M. (2012). Le Pouvoir judiciaire dans la nouvelle Constitution du Royaume. En A. Bouachik, M. Degoffe y C. Saint-Pont (dirs.). *La Constitution marocaine de 2011. Lectures croisées* (pp. 119-124). Casablanca: Publications de la REMALD. Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement.
- Bernoussi-Idrissi, N. (2006). L'évolution du processus électoral au Maroc. En Comité Directeur Du Rapport. *50 ans de développement humain au Maroc, perspectives 2025*. Rabat.
- (2007). Le Conseil Constitutionnel, les seuils et la liste nationale des femmes: Une inéquitable égalité. *L'Economiste*, 5-2-2007. Disponible en: <https://goo.gl/xAdsyx>.
- (2011). Pourquoi tant de tergiversations autour de la place politique des femmes? *L'Economiste*, 6-9-2011. Disponible en: <https://goo.gl/hMhf2v>.
- Biagi, F. (2014). The pilot of a limited change: Mohamed VI and the transition in Morocco. En J. Frosini y F. Biagi. *Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors* (pp. 50-80). London: Routledge.

- Bouachik, A. (2012). La régionalisation avancée dans la Constitution marocaine de 2011. En A. Bouachik, M. D. y C. Saint-Pont (dirs.), *La Constitution marocaine de 2011. Lectures croisées* (pp. 105-118). Casablanca: Publications de la REMALD-Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement.
- Boumakani, B. (2008). La prohibition de la 'transhumance politique' des parlementaires. Etude de cas africains. *Revue française de Droit constitutionnel*, 75, 499-512. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/rfdc.075.0499>.
- Cabanis, A. (2012). Les partis politiques marocains et la mise en œuvre de la nouvelle Constitution au lendemain des élections du 25 novembre 2011. En A. Azzouzi (dir.), *Annuaire marocain de la stratégie et des relations internationales*, t. 2 (pp. 1167-1188). Paris: L'Harmattan.
- Conseil National Des Droits De L'Homme (2013). *Mémoire sur la Loi Organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité*. (Memorandums du CNDH).
- Darhour, H. y Dahlerup, D. (2013). Sustainable representation of women through gender quotas: A decade's experience in Morocco. *Women's Studies International Forum*, 41 (2), 132-142. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2013.04.008>.
- Desrués, T. y Kirhlani, S. (2010). Dix ans de monarchie exécutive et citoyenne: élections, partis politiques et défiance démocratique. *L'Année du Maghreb*, VI, 319-354. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.920>.
- El Messaoudi, A. (2015). La nueva arquitectura del ejecutivo en la Constitución marroquí de 2011. *Revista de Estudios Políticos*, 170, 291-314. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.170.10>.
- Fassi Fihri, Y. (2014). Le Conseil Constitutionnel marocain et le contrôle du législateur organique. En O. Bendourou, R. El Mossadeq y M. Madani. *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique* (pp. 153-174). Casablanca: La Croisée des Chemins.
- Gaudemet, Y. (2012). Le pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011. En VV. AA. *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires* (pp. 199-206). Paris: LGDJ.
- Kasmi, S. (2015). *Le statut des partis politiques au Maroc*. Rabat: Publications de la REMALD.
- Liddell, J. (2009). Gender Quotas in Clientelist Systems: The Case of Morocco's National List. *Al Raida*, 126-127, 79-86.
- López García, B. (2014). Prólogo. En P. González del Miño (dir.). *Tres años de revoluciones árabes* (pp. 15-23). Madrid: La Catarata.
- Madani, M. (2014). Constitutionnalisme sans démocratie: la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011. En O. Bendourou, R. El Mossadeq y M. Madani. *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique* (pp. 33-99). Casablanca: La Croisée des Chemins.
- Mathieu, B. (2013). L'émergence du pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011. *Pouvoirs*, 145, 47-58. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/pouv.145.0047>.
- Moussebbih, A. (2016). Le financement des partis politiques au Maroc à la lumière de la législation et de la Jurisprudence constitutionnelle. *Pax et sécurité internationales. Revue maroco-espagnole de Droit International*, 4, 45-75.

- Ojeda García, R. y Suárez Collado, A. (2013). El Sáhara Occidental en el marco del nuevo proyecto de regionalización avanzada marroquí. *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12 (2), 89-108.
- (2015). The Project of Advanced Regionalisation in Morocco: Analysis of a Lampedusian Reform. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 42 (1), 46-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13530194.2015.973187>.
- Parejo, M.<sup>a</sup> A. (2013). Identidad y regionalización: los actores políticos marroquíes ante la reforma constitucional de 2011. *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12 (2), 109-126.
- (2015). Cambio y límites en Marruecos: propuestas de reforma constitucional sobre el Gobierno. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 109, 23-44.
- y Feliu, L. (2012). Morocco: the reinvention of a totalitarian system. En F. Izquierdo (ed.). *Power and regimes in the Contemporary Arab World. Society and the Exercise of Power* (pp. 70-99). London-New York: Routledge.
- Pinelli, C. (2012). La démocratisation par voie législative après la transition à la démocratie. En *Commission de Venise-Association internationale de droit constitutionnel, 1er Atelier interculturel sur la démocratie*, Marrakech, 29-30 mars 2012.
- Tlemsani, T. A. (2014). L'action législative du Parlement à la lumière de la Constitution marocaine de 2011. En M. Terol Becerra (dir.). *La Constitution marocaine. Commentaires* (pp. 125-145). Siero: Sapere aude.
- Vairel, F. (2009). La «liste nationale»: *un quota électoral pour quoi faire?* En L. Zaki (dir.). *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007* (pp. 135-157). Paris: IRMC-Karthala.
- Verpeaux, M. (1992). Point de vue français sur les lois organiques. En P. Bon (coord.). *Études de Droit constitutionnel franco-portugais* (pp. 269-296). Paris: Economica.
- Yahia, M. (2009). Étude comparative des entités administratives et en Espagne. En M. Zambonino Pulito (dir.). *Estudios sobre descentralización política y administrativa en España y en Marruecos* (pp. 179-224). Madrid: Iustel.
- Zair, T. (2014). L'autonomie de la région dans la Constitution marocaine. En VV. AA. *La Constitution de 2011, Eclairages croisés sur le nouveau constitutionnalisme marocain* (pp. 125-138). Publications de l'association Marocaine de Droit Constitutionnel. Rabat: Imprimerie El-Maârif Al Jadida.

# LOS MOVIMIENTOS REGIONALISTAS EN CHILE Y LA DESCENTRALIZACIÓN COOPTADA DEL BLOQUE EN EL PODER<sup>1</sup>

Regionalist movements in Chile and the ruling bloc's  
co-optation of decentralization

FRANCESCO EMMANUEL PENAGLIA VÁSQUEZ

Universidad Alberto Hurtado  
fpenaglia@uahurtado.cl

ESTEBAN MANUEL VALENZUELA VAN TREEK

Universidad Alberto Hurtado  
evalenzu@uahurtado.cl

JESSICA LEGUÁ VALENZUELA

Universidad Alberto Hurtado  
Jess.leg.val@gmail.com

## *Cómo citar/Citation*

Penaglia Vásquez, F. E., Valenzuela Van Treek, E. M. y Leguá Valenzuela, J. (2018).  
Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder.  
*Revista de Estudios Políticos*, 179, 131-169.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.05>

## **Resumen**

Este artículo está orientado a estudiar la mayor actividad de los movimientos regionalistas anticentralistas y antineoliberales en Chile desde el año 2011 y la resistencia del bloque en el poder por impulsar reformas orientadas a distribuir poder, elevar tributos y dictar normas de autogobierno. La investigación establece cómo el segundo Gobierno de Michelle Bachelet se ha hecho cargo de la agenda de los

---

<sup>1</sup> Artículo realizado en el marco del proyecto FONDECYT 1150684, denominado «Movimientos regionalistas y transformaciones políticas en Chile 2011-2016: entre la cooptación y el poder autónomo».

movimientos regionales. Para ello, en la primera sección se describe el escenario socio-político en Chile, caracterizado por el aumento de la conflictividad social en el año 2011; la emergencia de la coalición gobernante Nueva Mayoría con una retórica reformista, y la crisis de legitimidad política en Chile. Posteriormente, en la segunda sección se profundizará en los conflictos regionales y la estrategia del bloque en el poder para procesar esta conflictividad. Para ello se analiza cualitativa y cuantitativamente el tránsito (estrategia del bloque en el poder) mediante la agenda de los movimientos regionales a la agenda gubernamental, considerando como fase intermedia el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional y los procesos de participación ciudadana que se desarrollaron en dicho proceso.

### **Palabras clave**

Conflicto social; movimientos regionales; descentralización; neoliberalismo; transición en Chile.

### **Abstract**

This article studies the main activities of the anti-centralist and anti-neo-liberal regionalist movements in Chile from 2011, and the resistance of the bloc holding political power to the promotion of reforms aimed at the distribution of powers, increases in taxation, and the establishment of norms of self-government. The investigation refers to the co-optation of the agenda of regionalist movements by the second national government of Michelle Bachelet. The first section describes the socio-political context in Chile, characterised by an increase in social conflict starting in 2011, the rise of the *Nueva Mayoría* as a ruling coalition accompanied by reformist rhetoric, and the crisis of political legitimacy in Chile. The second section examines regional conflicts and the strategy of the governing bloc to deal with them. Finally, the article provides a qualitative and quantitative analysis of the transition (the strategy of the governing bloc), and the co-opting of the agendas of the regionalist movements to the governmental agenda, considering as an intermediate stage the work of the *Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional* and the processes of citizens' participation that were developed.

### **Keywords**

Social conflict; regional movements; decentralization; neoliberalism; transition in Chile.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONCERTACIÓN: AUGE Y CAÍDA: 1. Del rechazo a Pinochet a la consolidación de su modelo. 2. Las disputas intragrupo: autocomplacientes vs. autoflagelantes. 3. Minoría descentralizadora, cooptación autoritaria y descentralización. III. LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y LAS PROTESTAS: LA INFLEXIÓN (2011): 1. El estallido: del malestar a las protestas. 2. La conflictividad regional: una demanda de carácter histórico: 2.1. *Calama: alto precio del cobre sin beneficios en el territorio*. 2.2. *Aysén: politización reformista ascendente y redes transversales*. 2.3. *Magallanes: una identidad histórica de lucha*. IV. LA RESPUESTA DEL BLOQUE EN EL PODER: 1. La Concertación siente el golpe y busca reconstruirse: el origen de la Nueva Mayoría y la respuesta a los conflictos regionales. 2. La inclusión de las demandas ciudadanas en la agenda gubernamental de Bachelet. V. REFLEXIONES FINALES: ANÁLISIS GLOBAL DE LOS RESULTADOS. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante Concertación), coalición dominante en Chile en el periodo postdictatorial, sufrió a lo largo de su historia múltiples tensiones entre grupos conservadores «de orden» denominados «autocomplacientes», y grupos socialdemócratas denominados «autoflagelantes». Para los primeros, el modelo económico y político en Chile —heredado de la Dictadura— era exitoso debido a que daba estabilidad, crecimiento y gobernabilidad, por esta razón, solo se requería de ajustes menores. En tanto, los segundos cuestionaban el neoliberalismo desregulado, la baja capacidad de implementar reformas, el excesivo diálogo y consenso con la derecha chilena y la construcción de un régimen poco democrático.

Las disputas *intra* Concertación siempre tuvieron como triunfadores a los grupos «autocomplacientes», razón por la que, tras veinte años en el Gobierno, la coalición no implementó cambios sustantivos en las dos «almas» del modelo pinochetista: modelo económico y Constitución política. Es en este contexto cuando, durante los años 2010-2013, se evidenció un divorcio entre el bloque en el poder y el pueblo en tres aspectos clave. En primer lugar, destaca la derrota electoral de la Concertación en las elecciones presidenciales, provocando el retorno de la derecha al poder político desde 1990 con Pinochet, y desde 1964 con Alessandri victorioso en las elecciones de 1958. Por otra parte, los estudios evidencian una expansión significativa de protestas

desde el año 2011, principalmente, en torno a cuatro matrices conflictivas: a) estudiantil, b) ambiental, c) territorial-regionalista, y d) agudización del conflicto mapuche. Finalmente, el periodo muestra un desprestigio generalizado de las coaliciones y partidos políticos, crisis de las instituciones, desafección, crisis de representatividad, divorcio entre lo social, lo político y la política, entre otros fenómenos evidenciados en todos los estudios y encuestas de opinión desde 1997, pero exacerbados en los últimos años.

Es en este escenario que la otrora Concertación, rebautizada «Nueva Mayoría» luego de incorporar al Partido Comunista a la coalición, se propuso conducir nuevamente al país con Michelle Bachelet a la cabeza en lo que denominaron un «nuevo ciclo». De este modo, elaborando un programa «autoflagelante» con los contenidos, Bachelet, en su segundo periodo presidencial, 2014-2017, proponía dar una solución a los temas pendientes en los primeros veinte años de la Concertación profundizando reformas en lo que Manuel Antonio Garretón (2013) llama «neoliberalismo corregido, progresismo limitado».

El presente artículo analizará cómo el Gobierno de la nueva mayoría procesó los conflictos regionales chilenos y las demandas ciudadanas territoriales, buscando indagar si la agenda descentralizadora estuvo orientada a la cooptación autoritaria con énfasis en el orden (siguiendo el modelo concertacionista transicional), o la agenda estuvo orientada en una perspectiva de transformación, siguiendo la lectura de un «nuevo ciclo» (modelo declarado por la nueva mayoría). Para ello, se estudiarán dos factores claves: 1) la trayectoria, fases del procesamiento de conflicto y la estrategia de la nueva mayoría para hacerse cargo de la conflictividad regional a partir del nombramiento de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (en adelante Comisión); y 2) el grado de integración de las demandas de los movimientos a la agenda gubernamental.

El estudio se propone la comparación de cuatro momentos: 1) la fase de conflicto de los movimientos con la construcción de demandas regionales; 2) la fase de diálogos ciudadanos o cabildos territoriales en cada región, donde la ciudadanía expresó sus demandas; 3) la fase de propuestas de la Comisión en la que los miembros, tomando como insumo los «diálogos regionales», elaboraron propuestas para entregar a la presidenta; 4) la fase de agenda gubernamental, en la que el Gobierno ha tomado —o no— como insumo las propuestas de la Comisión para construir su propia agenda legislativa.

La hipótesis central del estudio es que, pese al discurso aparentemente «renovador» de la Nueva Mayoría, en lo que respecta a descentralización se ha impuesto la visión concertacionista «autocomplaciente» de orden, deteniendo un proceso descentralizador profundo y realizando reformas orientadas a administrar el conflicto social en una apuesta cooptativa autoritaria.

## II. LA CONCERTACIÓN: AUGE Y CAÍDA

### 1. DEL RECHAZO A PINOCHET A LA CONSOLIDACIÓN DE SU MODELO

En 1986, el descubrimiento de armas en Carrizal Bajo y el fallido atentado a Pinochet realizado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez marcaron el declive de los proyectos de sublevación y rebelión popular de masas. El «año decisivo», que estuvo orientado a impulsar una Guerra Patriótica Nacional para derrotar a la dictadura, fracasó sepultando definitivamente al Movimiento Democrático Popular<sup>2</sup> y consolidando la posición de la Alianza Democrática. Esta última coalición de partidos —iniciada en 1983— terminó conduciendo el proceso democratizador, generando un extenso diálogo con el régimen militar y concluyendo con una transición pactada, la que para Hidalgo (2011: 63) favoreció al régimen tanto en la legitimación de la Constitución de 1980 como en las instituciones de democracia protegida y Ley de amnistía.

De esta manera, la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>3</sup> —en adelante Concertación—, formada desde los cimientos de la Alianza Democrática, fue la coalición triunfadora en el plebiscito de 1988, ganando posteriormente las elecciones en diciembre de 1989. Con ello, se inició un periodo transicional (o postdictatorial) marcado por la continuidad del modelo económico y político de la dictadura en:

1. Continuidad y profundización del modelo neoclásico de Chicago. Si bien el «neoliberalismo» fue impuesto desde mediados de la década de los años setenta en Chile<sup>4</sup>. El modelo fue consolidado durante la década de los noventa, siguiendo las tendencias latinoamericanas del Consenso de Washington a través de las reformas de primera y segunda

---

<sup>2</sup> Conformada por sectores del Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Izquierda Cristiana, Partido Comunista y Partido Socialista Almeyda.

<sup>3</sup> Conformada por en sus orígenes por la Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido Radical, Partido por la Democracia, Partido Socialdemocracia Chilena, Partido Humanista, Los Verdes y Partido Alianza de Centro.

<sup>4</sup> Tanto a partir de la reducción del gasto fiscal, la privatización de 725 empresas, liberación y desregulación tributaria, laboral, sectores económicos, divisas, aranceles (Dávila y Penaglia, 2012) como con la destrucción del incipiente «Estado benefactor» a través de la reforma a la seguridad social (sistema de pensiones, privatización de la salud), cambios en la legislación sindical y negociación colectiva, desregulación y mercantilización de la educación, entre otros.

generación impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a cambio de financiamiento (e.g.: García, 2003; Andara, 2007; Santiso, 2001).

2. Continuidad del orden institucional, enclaves autoritarios y cerrojos institucionales (Garretón, 2003, y Fernández, 2002) heredados de la dictadura y la Constitución del 1980<sup>5</sup>, así como enclaves propios de la transición.

Para Manuel Antonio Garretón (2009: 102) la existencia de una democracia limitada o incompleta se encuentra en la vigencia de la constitución de 1980 y la institucionalidad política que de ella se deriva, generando un empate entre «fuerzas de la dictadura» y «fuerzas democráticas» en todas las instituciones políticas relevantes.

Sin embargo, al igual como ocurrió en el ámbito económico —en el que la transición profundizó el modelo—, en el ámbito político institucional el régimen se consolidó a través de «acuerdos» que habrían dado paso a la existencia de «enclaves transicionales» (Garretón, 2009: 102). Estos enclaves, para Siavelis (2009), contemplaron: 1) Cuoteo (distribución de poder institucional como botín por acuerdos entre partidos); 2) Control de la élite en la selección de candidatos y la política electoral; 3) Dominación de los partidos en la política (de partidos con baja adhesión popular); 4) Formulación de políticas elitistas y extrainstitucionales; 5) Intocabilidad del modelo económico. En la primera década del retorno a la democracia, la derecha controló el Senado por la vía de ocho senadores designados, incluyendo los excomandantes de las fuerzas armadas.

El modelo postdictatorial, gobernado por la Concertación durante veinte años, estuvo marcado por una renuncia a las ideas de transformación motivadas por la renovación socialista (Isner, 2004; Valenzuela, 2014), y un fuerte ideal de orden y estabilidad<sup>6</sup>. Es decir, en términos politológicos fue continuadora de los

<sup>5</sup> Fernández (2002) define a los enclaves autoritarios como: 1) Rol garante del orden institucional de las FF.AA. y Carabineros; 2) Inamovilidad de los comandantes en jefe; 3) Atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional. En cuanto a los cerrojos institucionales destacaban: 1) Senadores designados no elegidos democráticamente; 2) Sistema binominal mayoritario que genera empate; 3) Quórum supra mayoritarios de 3/5; 4) Tribunal constitucional antidemocrático con capacidad de anular reformas legales del congreso; 5) Ausencia de mecanismos populares constituyentes. Si bien algunos de estos enclaves y cerrojos institucionales han sido reformados en los últimos veinticinco años, muchos continúan vigentes.

<sup>6</sup> Orden y estabilidad que para Ortiz (2015a) no escatimó en utilizar la violencia y represión tanto con el uso de aparatos de inteligencia a través de la «oficina» como en

principios de gobernabilidad conservadora de la Comisión Trilateral (Monedero, 2012; Camou, 2010). Esto quiere decir, énfasis en crecimiento económico, bajos niveles de democracia y participación, y éxito institucional sustentado en estabilidad y ausencia de conflicto.

Por pragmatismo o convicción, la renuncia —o imposibilidad— de generar transformaciones al modelo dictatorial generó una escisión entre Estado y sociedad (pueblo, demos). De este modo, si, como describe Garretón (2013), desde 1930 a 1973 los partidos políticos tenían representación y expresión de intereses de clases, a la vez que canalizaban efectivamente esas expresiones en el sistema político, durante la transición esa «correa de transmisión» dejó de funcionar, bifurcando lo social de la política. Con lo anterior, el tejido social, la asociatividad y la construcción popular generada en dictadura desde 1983 —con las protestas, ollas comunes, comprando juntos y otros espacios de organización que incluían también ONGs, medios de comunicación y centros de pensamiento— fueron ignorados y —en cierta medida— despotenciados durante la transición.

Un sistema político que apuntaba al orden era disfuncional respecto a un tejido social politizado, por lo que la relación entre el Estado y la sociedad civil, cuando no era cooptada y clientelar (Durston, 2012; Valenzuela, 2015), fue reemplazada por enfoques de nueva gestión pública donde la participación popular fue modificada por espacios de consulta en múltiples ventanillas del Estado, hiperfragmentados y en un enfoque ciudadano-cliente que permitía «conocer» la demanda para focalizar el gasto público y hacerlo más eficiente (Penaglia, 2013). Bajo este enfoque promovido por organismos internacionales, el pueblo ahora se denominaba capital social, y el poder popular, gobernanza y *accountability*.

## 2. LAS DISPUTAS INTRAGRUPO: AUTOCOMPLACIENTES VS. AUTOFLAGELANTES

No obstante lo anterior, el periodo concertacionista no estuvo exento de tensiones internas, las que resolvió con la imposición del orden conservador. Los primeros dos hitos que marcan un giro respecto a la crítica intra Concertación<sup>7</sup> estuvieron marcados por los aportes de Tomás Moulian en 1997 y el

---

asesinatos dudosos realizados por carabineros desde la masacre de Apoquindo, pasando por la muerte de decenas de mapuches hasta llegar al asesinato reciente de trabajador Nelson Quichillao en julio de 2015.

<sup>7</sup> La crítica de sectores de izquierda fuera de la Concertación —aunque invisibilizados o marginales— nunca dejó de existir

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1998 (PNUD 1998), coordinado por Norbert Lechner.

Para Tomás Moulian en «Chile Actual: Anatomía de un Mito», la «transición» se construyó en un sistema de trueques que generó estabilidad a cambio de silencio. Para ello, la Concertación desarrolló el «blanqueo» del proyecto pinochetista con un realismo «frío y soberbio» que creía interpretar las necesidades de Chile, lo que implicaba la legitimación del orden político y económico.

Por otro lado, el segundo informe desarrollado en Chile por el PNUD tuvo un gran impacto académico y político. El foco central del informe detalla que, si bien Chile ha alcanzado significativos avances a nivel económico, las personas y sus relaciones sociales se han visto debilitadas aumentando su desconfianza y malestar, lo que propiciaría un terreno fértil para el conflicto.

En materia de subjetivación, el informe señala que los chilenos se encuentran atravesados por tres temores: el temor al otro, a la exclusión y al sinsentido. Lo que serían factores que inciden en «la confianza en los otros, el sentido de pertenencia y las certidumbres que ordenan el mundo de la vida cotidiana» (PNUD, 1998: 19).

Por otro lado, el «miedo al otro» habría potenciado las inseguridades debilitando el vínculo social y el sentido de comunidad. «El «nosotros», es decir, la identidad, la confianza y la sociabilidad, se habría resquebrajado [...] se restringe cada vez más a los círculos íntimos de familiares y amigos. Lo público aparece como un espacio ocupado por un «otro» anónimo y, a veces, amenazador» (PNUD, 1998: 24).

Con la emergencia de los antecedentes empíricos y normativos que cuestionaban el «éxito» del modelo transicional, las disputas políticas al interior de la Concertación se hicieron cada vez más recurrentes, principalmente potenciadas, como señala Méndez (2015), por los resultados de las elecciones parlamentarias de 1997 que evidenciaron los primeros síntomas de una crisis de representatividad y abstencionismo. Esto dio paso a una confrontación que fue mediáticamente conocida como «autocomplacientes» *vs.* «autoflagelantes».

Para los autocomplacientes, que expresaron sus ideas en el documento «Renovar la Concertación. La Fuerza de Nuestras Ideas» en mayo del 1998, la transición liderada por la Concertación fue una de las etapas «más promisorias de la historia de Chile» por conseguir la «libertad», controlar la acción «terrorista» y a las FF.AA. y, principalmente, por consolidar un modelo económico virtuoso. Respecto a esto último, este grupo de la Concertación hizo suyos los principios de la economía neoclásica. El documento enfatiza en la tesis del «chorreo» sosteniendo que el crecimiento económico ha generado progreso, mayor equidad social y reducción de la pobreza. De esta forma, el manifiesto señala: «somos partidarios sin vacilaciones de una moderna economía de

mercado» (1998: 9), agregando que el Estado debe tener un rol limitado en tareas esenciales (Estado mínimo). Con ello el texto abraza el proyecto del Estado subsidiario impuesto a «sangre y fuego» (Salazar y Pinto, 1999) en la Constitución dictatorial, argumentando que «el Estado debe ser un impulsor decidido y eficaz de soluciones que el mercado por sí solo es incapaz de generar» (1998: 13).

La respuesta de los «autoflagelantes» no se hizo esperar y se estructuró en el documento «La gente tiene razón: reflexiones sobre las responsabilidades de la Concertación en los tiempos presentes» (junio de 1998) (Ominami, 2009). El texto, si bien está lejos de hacer una crítica al modelo capitalista y releva el rol de la Concertación durante el periodo, destaca también la necesidad de «retornar a las convicciones». Crítica al texto autocomplaciente acusándolo de poseer «excesivo exitismo en su evaluación de lo ya hecho, de errores en su diagnóstico de las causas del malestar que detecta y, sobre todo, insuficiencia en la definición de las tareas futuras» (1998: 2). El texto cuestiona el modelo económico y político dictatorial y el impacto que ha producido en lo cultural y social, debilitando los lazos y vínculos colectivos. Releva los éxitos «indiscutibles» de la transición, sin embargo, admite errores y omisiones del proceso, tales como la vigencia de la Constitución, la difícil subordinación de las FF.AA. al poder civil y principalmente —a diferencia del texto autocomplaciente— evidencia que la desigualdad es una de las tareas claves pendientes, sosteniendo que:

La evolución política, económica y cultural del país muestra, también, fuertes y notorias asimetrías entre estas dimensiones provocadas por la presencia de importantes desigualdades y privilegios. Entre otros hechos, la relación entre crecimiento económico y equidad no aparece satisfactoria para los valores e ideales que han iluminado el mundo político cultural del conjunto de los actores que forman parte de la Concertación. El país presenta altas tasas de concentración del patrimonio y del ingreso, mientras que por otro lado se percibe un estancamiento de las posibilidades de movilidad social y la participación política de numerosos sectores de la población (1998: 6).

El documento concluye con que el crecimiento económico no es el único camino hacia el desarrollo, que existe una democracia incompleta y que es necesario avanzar hacia una «soberanía real».

Estas tensiones se extenderían durante la década, lo que sumado a los efectos de la crisis asiática, llevarían a la Concertación al borde de la derrota electoral en 1999, teniendo Ricardo Lagos una estrecha victoria de 3 puntos en segunda vuelta ante Joaquín Lavín. Como sostiene Eugenio Tironi: «Ricardo Lagos tuvo que dar un giro ostensible a su campaña, evitando los aspectos

conflictivos y enfatizando los contenidos, liderazgos y estilos más clásicamente centristas, para reforzar la noción de que su Gobierno sería el tercero de la Concertación y no el segundo socialista después del de Salvador Allende» (2002: 32).

Sin duda, Ricardo Lagos, lejos de ser un presidente con orientación socialista, o a lo sumo «autoflagelante», orientó su política hacia la profundización del orden económico construido por la dictadura. Durante su mandato fueron privatizadas áreas de CODELCO, se permitió el endeudamiento bancario como política de financiamiento estudiantil universitario (CAE), se concesionaron la gran mayoría de las carreteras, entre otras medidas. A su vez, desde lo político institucional, Lagos, en el año 2005, legitimó la Constitución pinochetista firmándola como una «nueva Constitución». En su discurso señaló: «[...] hoy contamos con una Constitución que ya no nos divide», pese a tratarse solo de algunas reformas constitucionales como la eliminación de senadores designados y vitalicios y el acortamiento del periodo presidencial de 6 a 4 años (Atria, 2013). A pesar de estas reformas, en lo sustantivo, esta «nueva Constitución» mantenía íntegro el proyecto dictatorial en cuanto a enclaves autoritarios y visión doctrinal.

En este mismo periodo, a nivel interno del Partido Socialista en el XXVII Congreso del año 2005, se produciría lo que Edison Ortiz (2015b) denomina «Golpe Blanco», que implicó la salida de Gonzalo Martner de la Presidencia del Partido, la derrota del «progresismo» dentro del PS y su posterior rol de «orden» en alianza con la Democracia Cristiana. Este hito sería la última victoria «autocomplaciente», manteniendo una Concertación unida, ya que durante el primer periodo presidencial de Bachelet comenzaron a emerger diputados «díscolos», quienes finalmente terminaron rompiendo con la Concertación, al igual que el senador Alejandro Navarro. Esto se tradujo en que, en las elecciones 2009-2010, además de Eduardo Frei como candidato oficial de la Concertación, se levantaran las candidaturas de Jorge Arrate (6,21 % de los votos) y Marco Enrique-Ominami (20,14 % de los votos), ambos exmilitantes socialistas. Finalmente, esas elecciones fueron ganadas por Sebastián Piñera, terminando el ciclo concertacionista y marcando el regreso de la «derecha» al poder.

### 3. MINORÍA DESCENTRALIZADORA, COOPTACIÓN AUTORITARIA Y DESCENTRALIZACIÓN

La discusión sobre descentralización ha sido una de las dimensiones políticas atravesada por el debate entre autocomplacientes (orden) y autoflagelantes (democratización y cambio), en el que una parte promovió mayor devolución de poder y otra se mantuvo en el tradicional centralismo paraestatal (Valenzuela,

1999). En este periodo, dentro de sectores autoflagelantes se comenzaron a constituir apuestas como Los Federales (con un segmento de políticos e intelectuales de centro-izquierda junto a sectores de derecha liberal), a partir de donde empezaron a posicionar la necesidad de superar el excesivo centralismo anclado en el ideario de orden transicional y el miedo al poder territorial. Este grupo, entre otras cosas, criticó: las autoridades designadas por el poder central, la ausencia de recursos autónomos, la inexistencia de competencias y la falta de controles y mecanismos de participación.

La irrupción de Los Federales ocurre cuando Ricardo Lagos no cumple sus compromisos de campaña en la materia, tales como elección de ejecutivo regional, consejeros regionales y creación de Gobiernos metropolitanos. Por estos motivos Los Federales realizaron treinta campañas y acciones de protesta reclamando equiparidad de recursos para las regiones y políticas respecto a lo que se daba en la Región Metropolitana.

Si bien en los inicios de la transición sectores de la Democracia Cristiana y Arturo Valenzuela promovieron un cambio de régimen político hacia uno de carácter semipresidencial y descentralizado, estos actores fueron teniendo cada vez menos cabida en el desarrollo programático de la Concertación, donde prácticamente no hubo avances en la materia. El trabajo de Rodrigo Mardones (2008) da cuenta de ello al analizar el bajo impacto de las 122 leyes en descentralización desarrolladas durante el periodo 1990-2008. En materia de competencias, la mayoría son aspectos regulatorios en torno a delegación de funciones «con impacto marginal en términos de descentralización»; en cuanto a descentralización política, se regularon aspectos menores como la formación de coaliciones; y en el ámbito fiscal, principalmente «estuvieron dirigidas a resolver déficit de salud y educación municipal».

De este modo, durante la transición se forjó un municipio mínimo, sin poder en rentas locales regionales ni en la planificación. Con ello, Chile es uno de los países más centralistas de la OCDE y América Latina, lo que se refleja entre otras cosas en que el gasto subnacional autónomo sea del 15 % versus el 25 % de promedio de América Latina y el 40 % de la OCDE (Rosales *et al.*, 2012). El país no cuenta con gobiernos metropolitanos y es el único país sudamericano que no elige gobernadores regionales. De esta forma, el Gobierno central administra el territorio cooptando a través de distintos mecanismos la conflictividad, sea secuestrando las demandas ciudadanas con dádivas (Haldenwang, 1990), combinando leyes centrales para legitimar el poder junto con la represión (Gerschewski, 2010), así como integrando disidentes al poder (Selznick, 1994).

Por otra parte, John Durston (2012) concluyó la fuerte incrustación de las redes clientelares en la década 1999-2009 en la manipulación de la inversión pública de las regiones de la Araucanía, Bío-Bío y Coquimbo, constatando

la existencia de tres mecanismos: 1) el caudillo que ofrece puestos de trabajo y consigue proyectos; 2) el *broker* que intermedia una red de favores entre políticos y comunidades; el gestor, que construye legitimidad local a partir del *lobby* en favor de proyectos comunitarios (Durston, 2012: 375).

Tabla 1. *Rasgos entre modelo cooptador-discrecional versus modelo democrático-descentralizador*

Modelo / rasgo	Cooptador-Discrecional	Democrático-Descentralizador
<b>Régimen y sistema político</b>	Centralista, presidencialista, con débiles instituciones y alta discrecionalidad en el nombramiento de personal y en la asignación de contratos, sistemas electorales que favorecen grandes partidos/coaliciones hegemónicas y existencia de un alto peso de grupos económicos aliados al poder político o de las empresas públicas.	Poder parlamentario como contrapeso, descentralización, sistema electoral proporcional, separación de poderes, control de legalidad, alta dirección pública, autonomías indígenas y territoriales, limitación aportes privados a política, sistemas de consejos para decisiones, modelos participativos de asignación de recursos.
<b>Relación formal con grupos subnacionales</b>	Fondos discrecionales para negociar con grupos críticos, bonos de término de conflicto, posibilidad de leyes especiales, creación de comisiones de estudios, posibilidad de nombramientos de opositores en cargos de la administración y en la coalición o partido gobernante, amnistías.	Leyes de resolución de controversias, sistema de mediación, leyes nacionales de impactos locales, negociaciones colectivas y poder sindical.
<b>Corrupción informal</b>	Comisiones (coimas), contratos especiales, contratación de familiares, entrega de tierras, contratos o servicios.	Contraloría independiente, carrera profesional, limitaciones al nepotismo, licitaciones controladas, baja discrecionalidad, cultura cívica de control ciudadano.
<b>Neutralización sutil</b>	Reconocimiento retórico, premiaciones, nombramiento en comisiones especiales, protagonismo en medios oficiales.	Consejos plurales para premios, comisiones por instituciones (no personales), libertad de medios de comunicación.

Fuente: Valenzuela y Yévenes, 2015.

Por su parte, en el tema específico de la cooptación y descentralización, Valenzuela y Yévenes (2015) identifican cuatro mecanismos: 1) estructurales vinculados al marco jurídico institucional y al régimen político; 2) formales, que tienen que ver con procedimientos administrativos que favorecen espacios discrecionales en la toma de decisiones; 3) informales (fuera de la legalidad), como las coimas o contratos privilegiados; y 4) sutiles, entre los que cuentan «reconocimiento retórico, premiaciones, nombramiento en comisiones especiales, protagonismo en medios oficiales». A partir de ello, los autores proponen una comparación entre un modelo centralista-cooptativo y otro democrático-descentralizador, lo que marca algunas de las principales diferencias al interior del bloque en el poder en la materia.

### III. LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y LAS PROTESTAS: LA INFLEXIÓN (2011)

#### 1. EL ESTALLIDO: DEL MALESTAR A LAS PROTESTAS

En 2011 se vivió una inflexión sociopolítica en la que se manifestó un descontento social que, sin haber provocado aun un cambio en el orden político económico, se ha prolongado en una crisis de la política y una activación de las acciones colectivas. En este contexto, en Chile emergió una pluralidad de conflictos que se constituyeron tanto desde proyectos con vocación de transformaciones estructurales hasta matrices conflictuales demandantes del Estado por la reproducción social, integración y/o cambio institucional.

En este contexto, es posible agrupar la conflictividad en torno a cuatro grandes matrices y relatos:

- La lucha por derechos sociales básicos, eje caracterizado principalmente por el movimiento estudiantil desde el 2006 a la fecha, pero en el que en 2016 se integra la lucha por el sistema de pensiones y la incipiente articulación en torno a la salud.
- La radicalización del conflicto etnonacional y territorial mapuche, que si bien tiene centenares de años, y en el mediano plazo se agudizó desde mediados de los años noventa, estudios como el de Rojas y Miranda (2016) evidencian una radicalización en los repertorios de lucha desde el 2011.
- Conflictos territoriales-ambientales en los que se tensiona el capitalismo extractivista con las comunidades locales, como los casos de

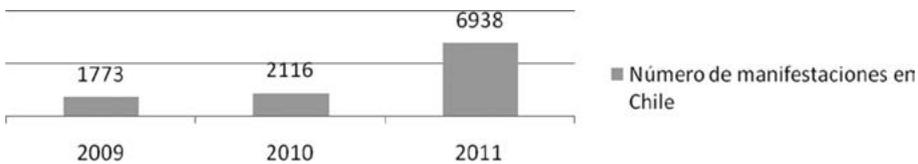
Pascua Lama 2005-2006, 2013, Mehuin 2006, Caimanes 2010, Castilla 2010, Hidroaysén 2011, Freirina 2012, Chiloé 2016.

- Conflictos regionalistas caracterizados por reivindicaciones y demandas de zonas, generalmente, extremas, que tienen como uno de los ejes articuladores el centralismo y la ausencia de poder político para decidir sobre temas regionales como los casos de Calama 2010-2013, Magallanes 2011, Aysén 2012, Arica 2013, Tocopilla 2012.

En este escenario, gran parte de las ciencias sociales nacionales estuvo dirigida a indagar qué estaba ocurriendo, caracterizando mayoritariamente el periodo como una inflexión respecto a la abulia social de los años noventa y 2000. No obstante lo anterior, pese a haber existido cierto acuerdo en torno al «despertar social» u «hora de la politización», como le llamó el informe del PNUD 2016, las explicaciones de las ciencias sociales se desarrollaron por caminos distintos: proyectos refundacionales de las instituciones políticas, institucionales (Garretón, 2012); proyectos autónomos-extra institucionales, sociocráticos, de base popular y críticos al neoliberalismo (Mayol, 2012; Salazar, 2013; Gaudichaud, 2015); demandas por la integración al modelo de desarrollo capitalista (Tironi, 2011), entre otros.

Los datos son claros, como muestra el gráfico 1, mientras en 2009 existieron 1773 manifestaciones en Chile, esa cifra se casi cuadruplicó en 2011, llegando a 6938.

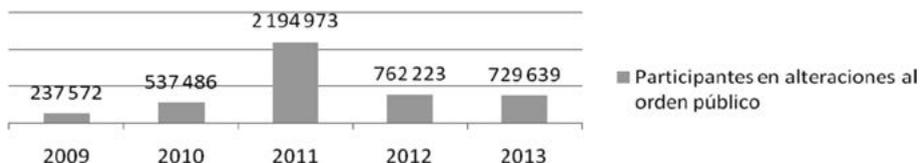
Gráfico 1. *Número de manifestaciones en Chile*



Fuente: PNUD (2012: 41).

Lo mismo ocurrió con las alteraciones del orden público, que, como muestra el gráfico 2, aumentaron en 9 veces entre el 2009 y el 2011<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Es importante agregar que las cifras de los gráficos 1 y 2 fueron construidas en base a los datos oficiales de Carabineros y el Ministerio del Interior, por lo que no necesariamente representan el número total de episodios y participantes. Los organizadores de las movilizaciones siempre difieren de los números oficiales; por

Gráfico 2. *Participantes en alteraciones al orden público*

Fuente: PNUD (2014: 253).

De este modo, como señaló el historiador Mario Garcés, «algo pasó en Chile» que quebró lo que se creía un país con el orden social mejor logrado y naturalizado (2012: 7). Este quiebre y aumento en la conflictividad y ruptura del orden como valor central de la sociedad (Mayol, 2013) significó también una proliferación de interpretaciones en el campo político y académico, que, salvo algunas excepciones de intelectuales de derecha (Oppliger y Guzman, 2012), compartían en describir el fenómeno como una inflexión.

## 2. LA CONFLICTIVIDAD REGIONAL: UNA DEMANDA DE CARÁCTER HISTÓRICO

En el marco del estallido de conflictos sociales, una de las expresiones colectivas que mayor relevancia ha tenido desde el 2011 son los movimientos regionales. Esta matriz conflictual no es nueva en la historia de Chile. Desde 1830 el modelo portaliano y conservador del «peso de la noche» impuso un sistema político rígido, autoritario y centralista, a beneficio exclusivo del patriado mercantil de Santiago. De esta forma, el proyecto nacional (de la élite santiaguina) buscó imponer la idea de nación homogénea. Con ello, la «chilenidad», construida a través de guerras y del rol de la escuela, se orientó a eliminar las diferencias étnicas, de clase y territoriales en pos de un proyecto unificador hegemónico. Las élites centralistas, con el miedo a la diversidad y a la «anarquía», buscaron destruir los espacios de participación social y comunitaria, constituyente, regionalista y diversa.

No obstante lo anterior, pese a las estrategias de cooptación, clientelización y represión, fueron numerosas las veces en las que el modelo «unitario» entró en crisis a través de diversos motines. De este modo, en la historia de Chile es posible identificar diversas crisis nacionales, 1823, 1829, 1851, 1859,

---

ejemplo, en la marcha del 16 de abril de 2015, Carabineros cifró en 40 000 los asistentes y los organizadores en 180 000.

1891 y 1927 (Salazar, 2011; Valenzuela, 1999), en las que se ha cuestionado la matriz centralista.

Con ello, las demandas por autonomía territorial son una demanda latente. De esta forma, no resulta extraño que algunos estudios de opinión<sup>9</sup>, como el Barómetro de la Universidad de los Lagos en 2011 en tres regiones del país, más del 86 % de los encuestados consideraba insuficiente la autonomía regional, mientras que sobre el 90 % de los encuestados estuvo de acuerdo o muy de acuerdo con la elección de intendentes y que las regiones tomaran sus decisiones o administrar su recaudación fiscal. A su vez, en el Barómetro a nivel nacional del 2009, el 86,1 % de los encuestados señalaba como importante la descentralización, el 80,1 % que esta mejora la calidad de vida y el 72,5 % demostró sentir una percepción de baja autonomía (Thayer, 2011).

Es en este contexto que durante el periodo 2011-2013 se alzaron una seguidilla de conflictos regionales cuestionadores del modelo centralista-extractivista. De este modo, si bien los casos de movimientos territoriales en el país son variados, el estudio ha buscado enfatizar en tres casos emblemáticos: Aysén, Magallanes y Calama, en base a los siguientes criterios: 1) acciones colectivas que lograron entablar discursos regionalistas, 2) acciones con grados de estabilidad, procesos de socialización y articulación definidos, 3) acciones colectivas con episodios conflictivos relevantes (paros, cortes de ruta, marchas), 4) acciones colectivas con presencia y relevancia mediática a nivel nacional. El anexo 1 detalla una síntesis de los principales movimientos del periodo 2011-2013.

### **2.1. Calama: alto precio del cobre sin beneficios en el territorio**

El movimiento de Calama es uno de los casos emblemáticos de privación relativa y crisis de expectativas intraterritorial, motivados por el auge en el precio del cobre y los bajos beneficios que genera este para la región (Penaglia y Valenzuela, 2014). Ya en el año 2009 se estaba conformando el primer cabildo abierto, que posteriormente dio paso a las primeras manifestaciones en la ciudad, reivindicando el restablecimiento de los principios de la ley 11.828 derogada por la dictadura, que obligaba a dejar parte de las utilidades mineras en las comunas, favoreciendo el desarrollo local.

Las demandas principales del movimiento fueron: 1) la recuperación del 5 % de las utilidades del cobre en zonas productoras; 2) compensación por el

<sup>9</sup> Además de los estudios desarrollados por la Universidad de los Lagos con los aportes de investigadores como Gonzalo Delamaza y Eduardo Thayer, no existen estudios cuantitativos nacionales regulares y continuos sobre el tema de descentralización.

traslado del campamento de Chuquicamata a Calama; 3) declarar a Calama Zona Extrema; 4) compensar con 400 millones de dólares por los 34 años en que la ciudad no cuenta con las utilidades del cobre; 5) renacionalización del cobre y agua.

Ante las respuestas insatisfactorias del Gobierno, desde la fecha en Calama se han desarrollado distintas manifestaciones y paros regionales durante más de tres años, bajando su intensidad en el segundo Gobierno Bachelet, tanto por la baja del precio de la libra de cobre a la mitad de su valor (de cuatro dólares la libra en el año 2012 a dos en el 2015), la incorporación del Partido Comunista al Gobierno y la esperanza que abrió la Comisión de Estado para la Descentralización (Troncoso, 2016).

## **2.2. Aysén: politización reformista ascendente y redes transversales**

El conflicto en Aysén se desató en un contexto de descenso en la industria del salmón y de la pesca, agravado en febrero del año 2012 con la promulgación de la ley de pesca, lo que provocó el malestar de los pescadores que, junto a dirigentes de la zona, desataron las manifestaciones en la región.

Entre las demandas más importantes que desarrolló la asamblea ciudadana y el movimiento social por Aysén, que agrupa a diversas organizaciones sociales, podemos destacar: 1) la rebaja sustancial de los combustibles; leña, gas, petróleo, parafina, bencina; 2) salud de calidad; 3) equidad laboral; 4) participación ciudadana vinculante; 5) empoderamiento de la pesca artesanal regional; 6) subsidio al transporte e integración física; 7) regionalización de recursos naturales; 8) universidad estatal regional.

## **2.3. Magallanes: una identidad histórica de lucha**

El conflicto tuvo sus inicios en el año 2009 en el Gobierno de Bachelet, cuando dirigentes gremiales de Magallanes denunciaron por primera vez el alza histórica del gas domiciliario y comercial. A pesar de que estas acusaciones se desmintieron, se realizaron diversas movilizaciones a fines de ese año.

En el año 2010, el Gobierno de Sebastián Piñera decidió aumentar la tarifa del gas con el argumento de reducir la diferencia entre el precio del gas subsidiado que cobra ENAP a la distribuidora Gasco Magallanes y los valores del mercado internacional. Esto fue denunciado como un acto injusto, puesto que el 75% de la producción total del gas extraído en la región es vendido a un menor precio a la empresa transnacional «Methanex», de capitales canadienses. Esto desató las movilizaciones en las principales ciudades de la región, donde se convocó a un paro indefinido que comenzó el 11 de enero. La demanda principal del movimiento era poner fin a la ley de la tarifa del gas,

que concluyó en un acuerdo de alza del gas en un 3 % y un aumento de dieciocho mil subsidios a las familias más pobres de la región (Penaglia *et al.*, 2016).

#### IV. LA RESPUESTA DEL BLOQUE EN EL PODER

##### 1. LA CONCERTACIÓN SIENTE EL GOLPE Y BUSCA RECONSTRUIRSE: EL ORIGEN DE LA NUEVA MAYORÍA Y LA RESPUESTA A LOS CONFLICTOS REGIONALES

La derrota electoral del 2010 y el estallido social del 2011 hicieron reemerger el espíritu autoflagelante en la Concertación. En la CEP de junio-julio de 2011 la Concertación —ahora como oposición— recibía solo un 16 % de aprobación y un 53 % de rechazo, lo que tampoco se traducía en un apoyo al oficialismo que solo contaba con un 26 % de aceptación y un 53 % de rechazo.

Es en este contexto en el que la Concertación buscó revertir su rechazo apostando a un segundo periodo presidencial de Michelle Bachelet, quien habiendo terminado su primer mandato con buena aprobación ciudadana, se retiró de la política contingente para presidir ONU mujer, quedando aislada del rechazo. Pero para hacer frente a la crisis de legitimidad, la Concertación además apostó por tres aspectos para afrontar lo que se denominó «nuevo ciclo»: coalición, personajes y proyecto. De este modo, en primer lugar, se puso fin a la Concertación para dar paso a la Nueva Mayoría, lo que incluyó la incorporación del Partido Comunista. A ello se sumó el control de la agenda por parte de políticos vinculados a los «autoflagelantes» y el progresismo, lo que implicó el retiro paulatino de los «autocomplacientes». Esto se evidenció además en un cambio generacional de los actores políticos (ejemplo: Generación 90). Finalmente, las señales políticas de giro a la «izquierda» (incorporación PC y conducción «autoflagelante») se tradujeron en un «renovado» proyecto materializado en el programa de campaña, que contenía tres reformas prioritarias: 1) Reforma educacional, incorporando demandas del movimiento estudiantil como fin al lucro, gratuidad en educación superior y desmunicipalización; 2) Nueva Constitución con un proceso participativo; 3) Reforma tributaria del 3 % del PIB con «equidad», para que «los que ganan más aporten más», lo que se traduciría principalmente en aumento del impuesto a empresas, fortalecimiento de competencias de fiscalización de Servicio de Impuestos Internos y perfeccionamiento de los mecanismos antielusión.

Además de estos tres pilares, el programa consideraba una reforma laboral para el fortalecimiento sindical, lo que contemplaba huelga efectiva sin

reemplazo, titularidad sindical y fin al *multirut*; y en lo valórico, matrimonio igualitario y ley de aborto en casos de violación, inviabilidad del feto o riesgo de vida de la madre.

En lo relativo a descentralización, para hacerse cargo del ciclo de protestas regionales<sup>10</sup>, dentro de las medidas prioritarias para los primeros 30 días, se conformó la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional para elaborar una propuesta integral para modificar el excesivo centralismo chileno, la postergación de los territorios subnacionales, y principalmente, revertir y procesar la creciente conflictividad regional. Por esta razón, se nombraron a 33 comisionados, la gran mayoría de regiones, liderados por Esteban Valenzuela y Heinrich Von Baer, históricos regionalistas. La comisión también integró al excandidato presidencial regionalista Ricardo Israel y a actores claves de los movimientos regionales de los últimos años: Esteban Velásquez Alcalde de Calama y miembro activo de ese movimiento, Miriam Chible, regionalista de Aysén y dirigente del movimiento de Patagonia sin Represas; y al exsenador de Magallanes Pedro Muñoz, que si bien no fue un actor clave de ese movimiento, como miembro de la Comisión recibió el apoyo de miembros de la asamblea ciudadana de Magallanes como Marcela Baratelli. Para integrar las demandas político-regionalistas-mapuche también se incluyó en la Comisión a José Marimán, influyente intelectual ligado al partido político Wallmapuwen.

La Comisión funcionó de abril a septiembre del año 2014 a través de 5 grupos temáticos: 1) Descentralización Política, 2) Descentralización Administrativa, 3) Descentralización Fiscal, 4) Fortalecimiento de Capacidades Locales, 5) Participación Ciudadana y Control Democrático.

Para realizar un enfoque «participativo», la Comisión llevó a cabo 15 diálogos ciudadanos en todas las regiones del país, instancias donde se expresaron las distintas ideas, demandas y propuestas de los actores de cada región,

---

<sup>10</sup> Si bien el ciclo de protestas de mayor visibilidad sucedió durante el gobierno de Sebastián Piñera, los movimientos no fueron procesados durante su mandato presidencial, teniendo solo respuestas parciales: en el caso de Calama a través del Fondo de Desarrollo del Norte y el proyecto Calama Plus; en Magallanes se estableció una ley de tarificación del gas sin regularse legalmente; finalmente, para el caso de Aysén se establecieron mesas de negociación parciales en torno a zonas extremas, ley de pesca y otras reformas que no vieron la luz o fueron fuertemente cuestionadas por el movimiento social. Por ello, durante las elecciones presidenciales del 2013 el tema se instaló en la agenda, existiendo incluso un candidato regionalista (Ricardo Israel). En este contexto, y teniendo como «inspiración» el «nuevo ciclo», la Nueva Mayoría, a través del programa de gobierno de Bachelet, buscó hacerse cargo de solucionar la conflictividad.

participando alrededor de 4000 personas (Informe Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, 2014). Adicionalmente la Comisión habilitó una página web para el envío de propuestas ciudadanas y la transmisión de sesiones a través de *streaming*, a la vez que, como declara el informe, se recibieron en audiencia a distintas organizaciones públicas y privadas, ONG, partidos políticos, *think tank*, organizaciones sociales, entre otros. En suma, la Comisión declara haber recibido más de 3000 propuestas.

El proceso de estudio mediante el que se buscó determinar el tránsito de lo social a la política institucional y la agenda gubernamental contó de cuatro momentos:

1. La fase conflictiva, la que, como se detalló anteriormente, ocurrió principalmente en el periodo 2011-2013, y del que se desprendió un número de demandas regionales.
2. Los diálogos ciudadanos desarrollados en el marco de la comisión en todas las regiones, espacio en el que gran parte de los actores participantes de los movimientos regionales pudieron expresar demandas en cada uno de los cinco grupos de trabajo.
3. Informe final de la comisión asesora presidencial. Para ello se analizó el porcentaje de las propuestas surgidas en los diálogos ciudadanos que fue incorporado en el informe final. Para ello, como detalla la siguiente tabla, se clasificaron las demandas ciudadanas en tres categorías.

Tabla 2. *Clasificación cumplimiento de demandas ciudadanas*

<b>Categoría</b>	<b>Explicación</b>
Sí	Se incorpora la propuesta en un 100 %
No	No se incorpora la propuesta
Parcialmente	Se incorpora parte de la propuesta

*Fuente:* elaboración propia.

4. La agenda gubernamental, en la que se analizó qué porcentaje del informe y las demandas ciudadanas incorporó el Gobierno, y qué porcentaje se ha concretado en proyectos de ley o programas durante el mandato de Michelle Bachelet. Esto se analizó con cuatro categorías.

Tabla 3. *Clasificación incorporación de informe y demandas ciudadanas al Gobierno*

<b>Categoría</b>	<b>Explicación</b>
Sí	Se incorpora la propuesta en un 100% como proyecto de ley
No	No se incorpora la propuesta
Parcialmente	Se incorpora parte de la propuesta como proyecto de ley
En agenda	Se anuncia mediáticamente o en reuniones a los actores involucrados que los contenidos serán incorporados a un proyecto de ley, sin que ello se haya materializado al momento del estudio (por lo que más allá del anuncio, se desconocen los contenidos).

*Fuente:* elaboración propia.

Cada una de las demandas fue comparada con las acciones que ha emprendido el Gobierno de la Nueva Mayoría en relación a la materia. Este proceso ha implicado:

1. El estudio de los proyectos de ley, seguimiento del debate parlamentario y entrevistas con informantes claves de Gobierno.
2. Los datos se han cotejado a través de tres grupos de discusión durante 2015-2016 en talleres de análisis de coyuntura en el marco de observatorio de conflicto territorial.
3. Finalmente, se han realizado entrevistas y seguimiento con los miembros de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, quienes a su vez, durante su funcionamiento, agruparon las propuestas en diez ejes prioritarios.

## 2. LA INCLUSIÓN DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL DE BACHELET

El proceso político desde el movimiento a la agenda gubernamental es combinado. Parte del movimiento se canalizó en las asambleas o a través de comisionados vinculados a los principales conflictos regionales, a la vez que, como un mecanismo paralelo a la comisión, siguieron ocurriendo negociaciones y trabajos entre movimiento y Gobierno, como el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas.

Este análisis permitirá indagar cuán profundo es el cambio que puede tener una propuesta desde su origen, y evaluar la efectividad de los mecanismos de participación establecidos por el Gobierno.

A continuación se hará un análisis de las 45 principales propuestas elaboradas por la ciudadanía en los diálogos regionales de la comisión, clasificándolas por grupo temático, según la metodología antes detallada.

Tabla 4. *Grupo 1: Descentralización Política*

<b>Principales demandas en diálogos ciudadanos</b>	<b>Comisión</b>	<b>Incorporado a la agenda de Gobierno</b>
Asamblea Constituyente	Parcialmente	Parcialmente
Mecanismos de Democracia Directa vinculantes	Sí	No
Estatutos Regionales para territorios aislados	Sí	Parcialmente
Elección de intendentes	Sí	Si
Partidos Regionales	Sí	Parcialmente
Educación Cívica	Sí	En agenda
Limitar reelecciones	Sí	Sí
Región de la Araucanía Plurinacional con estatuto propio y cuota a mapuches de poder	Sí	No

*Fuente:* elaboración propia.

De las ocho principales demandas de los diálogos ciudadanos, siete tuvieron correspondencia con las medidas propuestas en el informe final de la Comisión (aunque tres de ellas incluidas en el grupo 5: Mecanismos de Democracia Directa, Partidos Políticos Regionales y Educación Cívica).

A su vez, dentro de las propuestas incorporadas, dos de ellas fueron más allá que lo expresado en los diálogos ciudadanos. Tales son los casos de «Elección de Intendentes», para lo que la Comisión fijó como plazo el 2016; y «Estado Plurinacional y cuotas indígenas», donde la Comisión propuso además un Estatuto Regional propio para la Región de la Araucanía (con posibilidad de ampliación a otros territorios), incorporando, además de cuotas y reconocimiento multicultural, la existencia de grados de autodeterminación.

En cuanto a las propuestas aceptadas «parcialmente», se encuentra «asamblea constituyente», ya que en las medidas del grupo 5 se detalla «elaborar a mediano plazo una Nueva Constitución, democrática, que renueve el orden institucional chileno, iniciando para ello un proceso participativo, que involucre tanto a la ciudadanía como a los actores locales y regionales» (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 99).

Finalmente, la eliminación de cargos de confianza regional asignados desde el nivel central no fue considerada en el Informe.

En suma, de las propuestas ciudadanas, un 87,5 % tuvo correspondencia con las medidas del informe de la comisión, un 12,5 % con aceptación parcial.

Por su parte, en lo que corresponde a la incorporación de las medidas ciudadanas a la agenda gubernamental, solo dos de las propuestas han llegado a la agenda legislativa, siendo las más destacada la elección de intendentes. El proyecto consagrado en los Boletines 9.834-06, 10.330-06, 10.422-06 y 10.443-06 consigna la elección del Ejecutivo Regional —llamado Gobernador Regional— y se crea la figura de «delegados presidenciales» —en sustitución de gobernadores—. De este modo, la reforma constitucional modifica —entre otras cosas— el artículo 112, señalando:

El gobernador regional será elegido por sufragio universal, en votación directa, por simple mayoría, y durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones, y podrá ser reelegido por una sola vez.

Sin embargo, el proyecto genera bastantes críticas, ya que si bien propone la elección de la autoridad regional, no establece plazos para tal elección y deja abierto a una ley —aun no propuesta— la reglamentación de tal elección.

Por otro lado, establece dentro de sus funciones, además de prescindir del Gobierno regional, «ejercer las funciones de coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependen del Gobierno Regional o se relacionen con éste, en su caso», la vez que crea la figura de «delegados presidenciales», autoridad no electa de exclusiva confianza del presidente, sobre quien recaerá la «supervigilancia y coordinación de los servicios públicos existentes en la provincia que no dependen del Gobierno Regional», agregando que «tratándose de la provincia asiento de la capital regional, al delegado provincial le corresponderá además la supervigilancia y coordinación de los servicios públicos con presencia en el nivel regional, y que no dependen del Gobierno regional; así como de los demás delegados provinciales de la región respectiva».

Este elemento, como veremos más adelante —ante una ley de traspaso de competencia débil que mantendrá la mayoría de servicios públicos dependientes del poder central—, implica que la autoridad electa sea más bien decorativa.

Respecto a otras materias planteadas en los diálogos ciudadanos, tres medidas han sido incorporadas parcialmente: asamblea constituyente, que se ha reemplazado por un «proceso constituyente» con «participación» de la ciudadanía no vinculante, dejando para el próximo Gobierno la decisión respecto al mecanismo.

Por otro lado, a pesar de que fue aprobada la ley 20 840, que sustituye el sistema binominal, limita la reelección de autoridades y permite la creación de

partidos regionales<sup>11</sup>; en el estudio este punto fue considerado como parcialmente logrado, ya que si bien la ley permite la creación de partidos regionales, estos son limitados en su financiamiento y con altos requisitos y barreras de constitución, lo que los vuelve inexistentes en la práctica.

Finalmente, en cuanto a la creación de estatutos regionales para territorios, el Gobierno ha considerado específicamente el caso de Isla de Pascua y no de otras zonas como Araucanía —hacia donde estaba orientada la propuesta ciudadana y de la comisión.

En síntesis, el Gobierno incorporó un 25 % de las demandas, parcialmente un 37,5 %, en agenda un 12,5 % y no incorporó el 25 %.

Tabla 5. *Grupo 2: Descentralización Administrativa*

Principales demandas en diálogos ciudadanos	Comisión	Incorporado a la agenda de Gobierno
Creación de Gobiernos metropolitanos con intendente electo y consejo de alcaldes	Sí	Parcialmente
Servicios públicos de carácter regionales, con capacidad resolutive, funciones, presupuestos y representación provincial.	Sí	Parcialmente
Trasposos de competencias a las municipalidades incorporando más recursos y capacidades técnico-profesionales.	Sí	Parcialmente
Mayores atribuciones de los consejeros regionales: entre otras, capacidad de elaborar proyectos de ley al Parlamento.	Sí	No
Mejorar la coordinación de los servicios públicos en la focalización de recursos considerando la realidad y diversidad territorial.	Sí	Sí
Descentralización intrarregional de los servicios	Sí	No
Perfeccionamiento y actualización de instrumentos de planificación territorial	No	Sí
Potestad reglamentaria regional amplia vinculada con aspectos financieros y administrativos, con traspaso de atribuciones al Consejo Regional.	Sí	No

*Fuente:* elaboración propia.

<sup>11</sup> Lo que se debió al acuerdo entre el gobierno y los parlamentarios independientes.

De las ocho demandas ciudadanas en torno a descentralización administrativa, siete tuvieron correspondencia con lo propuesto por la Comisión, destacando la creación de cuatro Direcciones dependientes de cada Gobierno Regional «encargadas de materializar las políticas y planes regionales vía la ejecución de programas y proyectos específicos. Estas son: a) Fomento Productivo e Innovación; b) Desarrollo Social; c) Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente, y d) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Esas direcciones se conformarán con el traspaso de las actuales direcciones regionales de servicios como CORFO, INDAP, SERVIU, Vialidad, SENCE, FOSIS y CNCA, entre otros» (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 39). A su vez, el proceso de traspaso de competencias incluyó el ámbito municipal, criterios de diversidad territorial y la incorporación de mínimos en cuanto a recursos humanos, financieros y administrativos.

Por otro lado, el Gobierno de Michelle Bachelet, el 16 de enero de 2015, envió una indicación sustitutiva al proyecto de ley 19 157 elaborado en el Gobierno anterior de Sebastián Piñera sobre Gobierno y Administración regional, profundizando la regionalización del país (Boletín 7963-06).

El texto incorpora alguna de las demandas ciudadanas y propuestas de la Comisión en lo relativo a traspaso de competencias, para ello define tres áreas en las que se pueden realizar transferencias: ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural<sup>12</sup>.

El proyecto propone la creación de tres nuevas divisiones: fomento a la industria, infraestructura y transporte, y desarrollo social y humano. Permite a su vez modificar servicios públicos o suprimirlos, a la vez que incorpora nuevos instrumentos de ordenamiento territorial y la capacidad de coordinación intraterritorial a través de convenios de programación.

Sin embargo, el elemento central de diferenciación respecto a las propuestas ciudadanas y las medidas recomendadas por la Comisión es la no incorporación de potestad reglamentaria en los Gobiernos Regionales.

En esta línea, la propuesta de la Comisión, al definir al Estado chileno como descentralizado, define algunos principios como: autonomía; autogobierno regional y municipal; prohibición de tutela del Gobierno central en las atribuciones regionales y de los Gobiernos regionales respecto a las atribuciones municipales (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 29). A su vez, incluye un conjunto de «competencias constitucionales exclusivas», entre las que destaca, además del uso de los

---

<sup>12</sup> Respecto a la propuesta de la comisión no incluye innovación, infraestructura, desarrollo urbano, educación, ciencia y tecnología.

instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, «el ejercicio de facultades normativas en el ámbito de su competencia. El Consejo Regional ejercerá la potestad reglamentaria en el ámbito de ejecución de las leyes que regulan sus competencias exclusivas, compartidas o delegadas. Esta competencia reglamentaria exclusiva es parte de sus competencias constitucionales, sin necesidad de habilitación legal previa» (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 36). A su vez el texto incluye «iniciativa de ley en materias de su competencia».

De esta forma, la propuesta de traspaso de competencias presentada por el Gobierno es mucho más acotada y no descentraliza la gran mayoría de los servicios propuestos en los diálogos ciudadanos y por la comisión.

En suma, para este grupo las medidas de la Comisión contienen el 85,7% de las principales demandas ciudadanas, y parcialmente el 12,5%; mientras que el Gobierno ha incorporado en su agenda legislativa el 25 %, no incorpora el 37,5 %, mientras en el 25 % lo realiza de manera parcial, como es el caso de traspaso de competencias y creación de Gobiernos metropolitanos con intendente electo, además de potestades reglamentarias y legales.

El caso más dramático de distanciamiento entre las demandas ciudadanas, medidas de la Comisión y agenda gubernamental ocurre en torno a Descentralización Fiscal. Mientras las demandas ciudadanas estudiadas en secciones anteriores apuntaban a «nacionalización del cobre y el agua» (Calama) o «soberanía sobre los recursos naturales» (Aysén), en la expresión de los diálogos ciudadanos las propuestas se transformaron en medidas redistributivas: revisar el sistema impositivo, aumento de tasas de impuesto a sector extractivista y contaminante, aumento de recursos con justicia territorial. Con este ajuste de las propuestas ciudadanas, existió un 84,6% de correspondencia entre lo expresado en los diálogos y el informe final de la Comisión, mientras solo quedaron fuera las propuestas de IPC regionalizado y la creación de fondos medioambientales para el cuidado de áreas verdes y el desarrollo del turismo.

Sin embargo, al estudiar el tránsito a la agenda gubernamental, se observa que ninguna medida fue incorporada totalmente y un 77,9% ha sido excluido del debate. Esto incluye todo lo relativo a nuevos impuestos (*royalty* a toda explotación de recursos renovables y no renovables, revisión de tasas de excepción tributaria e impuestos a ductos y cables eléctricos). Por otra parte, las propuestas sobre aumento de recursos como el Fondo de Convergencia y Ley de Rentas Regionales se excluyeron parcialmente —o se han modificado por planes piloto.

Tabla 6. *Grupo 3: Descentralización Fiscal*

Principales demandas en diálogos ciudadanos	Comisión	Incorporado a la agenda de Gobierno
Tributación en la región y no en su casa matriz	Sí	No
Aumento del fondo común municipal, sobre todo en zonas extremas	Sí	No
Revisión de las leyes de excepción tributaria	Sí	No
Creación del fondo de conservación de áreas silvestres protegidas y desarrollo del turismo sustentable	No	No
<i>Royalty</i> a las empresas que explotan recursos naturales renovables y no renovables, con fines de lucro y que sean incorporados al fondo regional	Sí	No
Creación de rentas regionales para la equidad territorial	Sí	No
Fondo de convergencia territorial para la equidad	Sí	Parcialmente
Impuestos verdes en beneficio de las comunas donde están ubicadas las empresas contaminantes	Sí	No
Ley Espejo: que los recursos gastados en la Región Metropolitana sean replicados en regiones en trenes e infraestructura en general	Sí	No
Impuestos de servicios portuarios en beneficio de las ciudades-puertos	Sí	En agenda
Impuestos a centrales eléctricas de beneficio local	Sí	Sólo fondo vecinal
Creación de la tasa de impuesto municipal por ductos, cables y antenas	Sí	No
IPC regionalizado	No	No

*Fuente:* elaboración propia.

Esto, a juicio del Gobierno, se debe principalmente a la desaceleración económica, que ha implicado una restricción presupuestaria y un freno a

muchas de las reformas del programa, a la vez que a los grandes problemas que tuvo la nueva mayoría con la reforma tributaria, que ocasionó un fuerte enfrentamiento con la derecha política y económica —y en muchos casos, al interior de la misma nueva mayoría.

De esta manera, la intención de la Comisión de transitar de un 18 % a un 35 % de gasto subnacional autónomo para el año 2020 (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 58) en la actualidad parece totalmente inviable.

Tabla 7. *Grupo 4: Fortalecimiento de capacidades locales y regionales*

<b>Principales demandas en diálogos ciudadanos</b>	<b>Comisión</b>	<b>Incorporado a la agenda de Gobierno</b>
Fondo especial regional descentralizado que permita generar incentivos para atraer y retener capital humano avanzado nacional e internacional.	Sí	Parcialmente
Incentivo a la creación y desarrollo de organizaciones y programas de emprendimiento, que potencie que los propios profesionales de la región puedan generar nuevas propuestas para atender los requerimientos y necesidades regionales.	Sí	Parcialmente
Reintegrar el patrimonio, cultura e historia regional a los currículums educacionales. Política regional de intervención integral en la formación básica y media; en formación de profesores.	Sí	No
Promover la innovación a través de la descentralización del programa Explora de CONICYT para que con fondos regionales y a través de convenios con el mismo CONICYT se cultive el valor de las ciencias y la innovación en los colegios de la región y las organizaciones comunitarias.	Sí	No

*Fuente:* elaboración propia.

De las demandas expresadas en los diálogos ciudadanos en torno a capacidades locales, el 100 % fue incorporado y potenciado en las medidas de la

Comisión —a pesar de ser medidas mayormente genéricas—, destacando, por ejemplo, los «sistemas regionales de gestión de capital humano para el desarrollo de comunas y regiones», que incluye la formación de capital humano con pertenencia regional a través de la renovación del currículum escolar y la formación superior con enfoque en el desarrollo endógeno (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 77). A su vez, las medidas van más allá de la demanda ciudadana en cuanto a la descentralización del programa Explora de CONICYT, ya que propone la creación de una institucionalidad regional descentralizada para la ciencia, tecnología e innovación —lo que además va en correspondencia con el traspaso de competencias.

Por su parte, el Gobierno no ha incorporado totalmente ninguna de estas medidas en agenda, haciéndolo solo parcialmente en lo relativo a la creación de innovaciones y emprendimientos regionales, además del fondo para la atracción de capital humano avanzado a las regiones como el programa Explora, aunque muchos de estos programas existían anteriormente.

Finalmente, de las demandas ciudadanas expresadas en los diálogos del grupo 5, un 41,7 % tuvo correspondencia con lo planteado por la Comisión (aunque varias propuestas ciudadanas del grupo 1 fueron aceptadas por el grupo 5). Entre ellas destacan la «participación directa en los asuntos de interés regional y local», a través de referéndum revocatorio de mandato, plebiscito y referéndum revocatorio de reglamentos, los tres mecanismos con capacidad de convocatoria ciudadana, vinculantes y con financiamiento.

En cuanto a la solicitud de creación de un órgano colegiado de la sociedad civil a nivel regional, este fue acogido, pero solo como un instrumento consultivo y no resolutivo. Finalmente, fue considerada, «parcialmente», la obligatoriedad de la participación ciudadana en los instrumentos de planificación regional y local, ya que, si bien dentro de las propuestas de la Comisión se incluye «consagrar el derecho constitucional a la participación en los tres niveles del Estado» (local, regional y central), no se talla explícitamente la obligatoriedad de esta.

Tabla 8. *Grupo 5: Participación Ciudadana y Control Democrático*

<b>Principales demandas en diálogos ciudadanos</b>	<b>Comisión</b>	<b>Incorporado a la agenda de Gobierno</b>
Diagnósticos participativos	No	No
Plebiscito ante conflictos intendente-consejo regional	Sí	No
Obligatoriedad de participación ciudadana e información y difusión de sus propuestas en el caso de instrumentos de planificación regional y local	Parcialmente	No
Instalar los «diálogos comunales», o los cabildos abiertos, espacio de encuentro que comunica directamente a los representantes con los representados	No	No
Sistema de control ciudadano de recursos públicos y monitoreo de fondos públicos con participación ciudadana	No	No
Modificar la ley 20 500 para que los COSOC sean convocados automáticamente y creación de un COSOC regional	Parcialmente	En agenda
Programa Nacional de Educación Cívica	Sí	En agenda
Modificación de ley electoral para exigir un programa a cada postulante a alcalde para un mejor control ciudadano	Sí	No
Creación de un órgano colegiado de la sociedad civil a nivel regional para la participación ciudadana con poder resolutivo	Parcialmente	No
Creación de escuelas de formación para líderes y dirigentes sociales	Sí	Parcialmente
Defensor del Pueblo descentralizado desde su creación, «ciudadano fiscalizador»	Parcialmente	En agenda
Instauración del Referéndum revocatorio en autoridades ejecutivas (alcaldes, intendentes, entre otros)	Sí	No

*Fuente:* elaboración propia.

En cuanto a la inclusión en la agenda de Gobierno, un 8,3 % fue parcialmente incorporado en lo relativo a Escuelas para Dirigentes Sociales que creó la División de Organizaciones Sociales (DOS) con 100 escuelas en el 2014 para capacitar a 15 000 dirigentes. Por su parte, un 25 % se encuentra en agenda y ha sido anunciado, pero aún no se conoce el contenido y extensión de los proyectos. Tal es el caso del Defensor del Pueblo, la inclusión de educación cívica y el mejoramiento de la Ley 20.500, tres aspectos declarados en el programa presidencial y comprometido por la Secretaría General de Gobierno. Finalmente, un 66,6 % no fue incorporado.

## V. REFLEXIONES FINALES: ANÁLISIS GLOBAL DE LOS RESULTADOS

Como se ha estudiado en el presente trabajo, las demandas de los movimientos sociales del periodo 2011-2013 fueron procesadas por el sistema político durante el Gobierno de la Nueva Mayoría, pasando por distintas fases de «filtro» o instrumentos de dilatación-cooptación. En primer lugar, mediante la invitación de algunos actores regionales a «diálogos ciudadanos», fase en la que los actores del movimiento invitados fueron integrados en un espacio más amplio con funcionarios, organizaciones sociales, gremios, empresariado, entre otros. De esta forma, el peso relativo del movimiento social y su capacidad de incidir con sus demandas en la priorización de las propuestas de los diálogos ciudadanos pudo ser menor por los mecanismos de jerarquización y la falta de constitución de una agenda socio-política transformadora a nivel nacional. Durante esta fase, efectivamente algunos conflictos se desmovilizaron, priorizando la canalización institucional de las demandas mediante la participación al interior de la comisión.

En segundo lugar, solventado el escollo anterior, las demandas efectivamente resultantes de los diálogos ciudadanos pasaron al filtro de la Comisión. En esta fase cada grupo temático, tomando como insumo el resultado de los diálogos (de manera consultiva y no vinculante), decidió llevar —o no— las medidas al plenario de la Comisión, donde debían votar todos los comisionados. Para que un acuerdo fuera aceptado requería el voto positivo de 17 miembros (en un universo real de 25 comisionados en promedio), es decir, necesitaba un acuerdo de mayoría, consensuado, lo que se dificultaba a su vez por la procedencia política diversa de los miembros<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Sobre la procedencia política de los comisionados, seis eran independientes de izquierda no vinculados a la Concertación-Nueva Mayoría, dieciocho militantes de la Concertación-Nueva Mayoría (seis demócrata cristianos, tres socialistas, tres del

En tercer lugar, habiendo sido incorporadas ciertas demandas al informe final de la Comisión, resta un tercer filtro, que es que los acuerdos del informe tampoco fueron vinculantes, ante ello el Gobierno y su agenda decidió seleccionar solo algunas medidas como proyectos de ley. El resultado final de todo este proceso es:

1. Respecto a Calama, pese a tener dentro de la Comisión a uno de los líderes del movimiento Esteban Velásquez, las dos medidas más politizadas y estructurales: 5% de utilidades del cobre para la región y la nacionalización del agua, litio y cobre, no llegaron a los diálogos ciudadanos como medidas priorizadas, ni fueron propuestas por la Comisión. Menos aún se encuentran en la agenda gubernamental. El resto de las medidas fueron consideradas en la Comisión, aunque no directamente, sino a través del aumento de recursos a través del Fondo de Convergencia y Ley de Rentas Regionales (no consideradas por el Gobierno).
2. En cuanto a Magallanes, las demandas del movimiento fueron mucho más reivindicativas que en el caso de Calama. Estas sí fueron expresadas en los diálogos y principalmente han tenido un tratamiento específico de parte del Gobierno a través del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas. Las demandas del movimiento que a la fecha no se ha incorporado son sueldo mínimo diferenciado y el proyecto de tarificación del gas.
3. Finalmente, el movimiento de Aysén ha sido abordado de un modo similar al de Magallanes a través del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas, lo que ha permitido una inyección de recursos. También se anunció la creación de una Universidad Pública Regional. Sin embargo, más allá de estas medidas menores, los avances no han ido mucho más allá en lo que involucra distribución de poder. Siguen sin solución las demandas relativas a regionalización y administración soberana de los recursos naturales, democratización a través de participación ciudadana vinculante y otras de las demandas establecidas en el petitorio del movimiento. La mayoría de estas reivindicaciones más políticas, sumadas a las priorizadas en el diálogo de ciudadano de Aysén tal como Asamblea Constituyente o modificación del Sistema

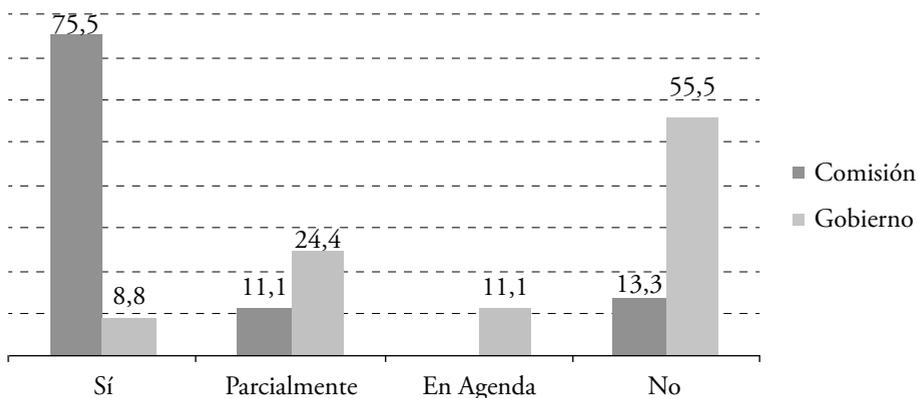
---

Partido por la Democracia, un comunista, un radical y cuatro independientes, pero participantes de este conglomerados), cuatro independientes y nueve militantes de partidos de derecha e independientes de derecha: dos de la Unión Demócrata Independiente, tres de Renovación Nacional y cuatro independientes.

de Evaluación Ambiental, tampoco lograron ser instadas en el informe de la Comisión pese a que en su interior se encontraba Miriam Chible, líder social de Aysén.

En suma, del petitorio de los movimientos regionales ha sido una mínima fracción lo que ha llegado a impactar en la agenda legislativa de la nueva mayoría. A su vez, como se señaló en la sección anterior, pese a que los diálogos ciudadanos fueron el primer «filtro», aun considerando el resultado de estos como las «únicas y legítimas aspiraciones populares», tampoco impactaron mayormente en la agenda legislativa. Tal como muestran los datos integrados del gráfico 3, solo un 15,5% de las demandas fue considerada en la agenda gubernamental, mientras un 55,5% no.

Gráfico 3. *Porcentaje de elementos considerados del petitorio de los movimientos sociales*



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, frente a la discusión de fondo, ¿cooptación autoritaria o perspectiva transformadora?, a la luz de los resultados la respuesta se inclina hacia lo primero. Más allá de una «retórica» renovadora y transformadora de «nuevo ciclo» y nuevo vínculo entre Estado y sociedad, la coalición mantiene una hegemonía conservadora autocomplaciente de centro derecha, continuadora del modelo pinochetista.

Si bien la Nueva Mayoría se impuso en las elecciones presidenciales, obteniendo además mayoría legislativa en ambas cámaras, y en un comienzo los grupos «autoflagelantes» habían tomado el control del aparato del Estado utilizando

un discurso refundacional<sup>14</sup>, los escándalos de corrupción<sup>15</sup>, la desaceleración económica y la baja en las encuestas llevaron a que el Gobierno, que inicialmente contaba con un claro respaldo, se empezara a resquebrajar<sup>16</sup>. Ante ello, hubo una retoma del control gubernamental de parte de los autocomplacientes.

En síntesis, las diez medidas de mayor transformación propuestas por la Comisión Presidencial, se morigeraron o rechazaron todas:

- Al gobernador regional electo se le crea una figura de delegado presidencial fuerte y se mantiene el poder de las agencias regionales en un modelo dual incremental. Esto, desde la perspectiva autocomplaciente del orden, busca evitar desde el Gobierno central perder poder y control en las regiones, a la vez que, desde una perspectiva parlamentaria, la oposición a que exista un Gobierno regional autónomo empoderado.
- Se rechazó el consenso para crear una región autónoma mapuche y se presentó un proyecto de creación de Ministerio de Asuntos Indígenas hacia el 2020; con el argumento de que 1- se debe preservar la identidad nacional; 2- poner Mapuche podría poner en riesgo el extractivismo forestal; 3- podría ser la puerta de entrada a un separatismo nacionalista. Es necesario considerar que estas políticas solo podrían

<sup>14</sup> Con conceptos como «retroexcavadora» (para referirse a las transformaciones profundas que debían emprenderse) o «los poderosos de siempre» (para confrontarse a la derecha política y económica).

<sup>15</sup> Los tres principales escándalos han sido: el caso Penta, que ha involucrado el financiamiento ilegal de campañas políticas a los partidos de derecha, principalmente la UDI; el caso Caval, que involucró al hijo de la presidenta en un aparentemente tráfico de influencias en el negocio inmobiliario y de acceso a información sobre el uso de suelos; y el caso Soquimich, donde el exyerno de Pinochet, quien además se adueñó en la dictadura de la exempresa del Estado, financió de manera irregular la campaña de Bachelet, lo que llevó a la caída del ministro del Interior Rodrigo Peñailillo (quien representaba una renovación generacional de la política).

<sup>16</sup> Con ello, la hostilidad al programa y las reformas venía de tres lugares: de sectores autocomplacientes al interior de la Nueva Mayoría y el Gobierno (oficialismo) para hacerlas más graduales o menos intensas; de la derecha por detenerlas; de los sectores a la izquierda de la Nueva Mayoría y el Gobierno), las organizaciones populares y los movimientos sociales por profundizarlas o encontrarlas insuficientes. De este modo, las encuestas comenzaron a evidenciar el poco respaldo a las reformas, lo que se interpretó hegemonícamente solo desde la óptica de la derecha: «la ciudadanía no quería reformas». No hubo prácticamente ningún analítico o político que interpretara la falta de apoyo a las reformas desde el deseo popular por considerarlas insuficientes.

responder a la relación íntima del poder económico y político, ya que los argumentos vulneran tratados internacionales, como 169 OIT, al no reconocerlos como un pueblo con identidad, instituciones, cultura, lengua propia y derecho consuetudinario.

- Se pospuso el traspaso de competencias sin un tribunal en el que las regiones puedan reclamar competencias, quedando el proceso a merced del Gobierno de turno, que podría crear la comisión, el sistema de evaluación y la entrega de competencias por decreto. No obstante, ante el reclamo de las bancadas regionalistas en la Cámara y el Senado e incluso la protesta de excomisionados para la descentralización, se entregó poder de coordinación metropolitano y se crearon tres nuevas divisiones en los gobiernos regionales: infraestructura-transporte, social y fomento productivo como medidas paliativas.
- Se disminuyó toda potestad territorial, ya que los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial no son vinculantes y deben ser visados por varios ministerios. Con ello se niega la posibilidad de regiones que posean modelos alternativos de desarrollo y regulación del territorio.
- Ninguna de las medidas de participación, plebiscitos y revocatoria popular de autoridades electas ha sido considerada.
- En lo económico no se consideró dar poder a las regiones en los *commons*, como el agua y la tributación minera, y tampoco se envió una ley de rentas regionales, a pesar del acuerdo unánime de los comisionados. Las grandes empresas y el centralismo chileno que se expresa en el control del gasto por el Ministerio de Hacienda se opusieron a la ley de rentas territoriales argumentando que afectaría a la inversión en el contexto de contracción económica por la baja del precio del cobre en el trienio 2014-2016.

El cuadro actual de Chile y la trayectoria hecha hasta aquí evidencian la incapacidad de las dos mayores fuerzas políticas de construir un proyecto colectivo que supere la crisis y el malestar. Pese a los intentos de la Concertación de reposicionarse a partir de una retórica transformadora (nueva mayoría), la evidencia indica que el orden autocomplaciente se impuso y que el sistema político no fue capaz de procesar adecuadamente las demandas regionales, demostrando nuevamente el divorcio entre pueblo y bloque en el poder. La izquierda, fuera de las dos grandes coaliciones, cuenta actualmente con un senador de 38 y cinco diputados de 120, por lo que su peso es mínimo para modificar la agenda legislativa gubernamental. El surgimiento, no obstante, de diez partidos regionales y la politización ascendente de los movimientos

rupturistas del modelo abren un clivaje nuevo en el que la descentralización sustantiva puede tener mayores posibilidades.

### Bibliografía

- Andara, A. (2007). La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina. *Provincia*, 77-105.
- Atria, F. (2013). *La constitución tramposa*. Santiago de Chile: LOM.
- Benavente, D. (2007). *Descentralización: la Revolución Olvidada*. Temuco: Editorial UC.
- Camou, A. (2010). *El Discurso sobre la Crisis de Gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: Una revisión del informe de la comisión trilateral (1975-2010)*. Argentina: Universidad de la Plata.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo* (Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional). Disponible en: <https://goo.gl/aUoXrT>.
- Dávila, A y Penaglia, F. (2012). *El sector no lucrativo chileno como una alternativa para la superación de la pobreza*. Paraguay: Ediciones UNE.
- Durston, J. (2012). Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile. En G. Delamaza, N. Cunill Grau y A. Joignant (eds.). *Nueva agenda de descentralización en Chile: sentando más actores a la mesa* (pp. 369-391). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Fernández, F. (2002). La constitución del 80: enclaves autoritarios y cerrojos institucionales. En H. Concha (coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*.
- Garcés, M. (2012). *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales en América Latina y Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- García, J. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina; giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de Economía*, 22 (38), 95-125.
- Garretón, M. (2003). *Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- (2009). Problemas heredados y nuevos problemas en la democracia chilena. ¿Hacia un nuevo ciclo? En G. De la Fuente González (ed.). *Economía, instituciones y política en Chile*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- (2013). *Conflicto Estado-Sociedad y ciudadanía*. Conferencia en el Instituto Igualdad, Santiago, 2 de octubre de 2013.
- Gaudichaud, F. (2015). *Las fisuras del neoliberalismo chileno. Trabajo, crisis de la «democracia tutelada» y conflictos de clase*. Santiago de Chile: Quimantú y Tiempo robado editoras.
- Gerschewski, J. (2010). The three pillars of stability. Towards an explanation of the durability of autocratic regimes in East Asia. *106th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA)*, 2-5 septiembre 2010. Washington, D.C.
- Haldenwang, Ch. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 17 (5), 61-77. Disponible en: <https://goo.gl/PEvx2m>.

- Hidalgo, P. (2011). *El ciclo político de la Concertación*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Isner, M. (2004). Las dos renovaciones de la izquierda chilena. *Documentos-Cadal*, año II, 19.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 34 (102), 39-60. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>.
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile Contemporáneo*. Santiago de Chile: LOM.
- (2013). Límites de la Democracia. Coloquio *Golpe 1973-2013*. Teatro Nacional Antonio Varas. Santiago de Chile: Lapsos-Universidad de Chile.
- Monedero, J. (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975. *Revista Sociología Histórica*, 1 (1), 289-310.
- Moulian, T. (1997). *Chile Actual. Anatomía de un Mito*. Santiago de Chile: LOM.
- Ominami, C. (2009). *El debate silenciado*. Santiago de Chile: LOM.
- Oppliger, M. y Guzmán, E. (2012). *El malestar de Chile ¿teoría o diagnóstico?* Santiago de Chile: Ril Editores.
- Ortiz, E. (2015a). La ambigüedad política DC y su inclinación autoritaria. *El Mostrador*, 4-8-2015. Disponible en: <https://goo.gl/qZSDHE>.
- (2015b). El PS diez años después del XXVII congreso, lecciones no aprendidas. *El mostrador*, 28-1-2015. Disponible en: <https://goo.gl/iBywRA>.
- Penaglia, F. (2013). Desde la matriz Estado céntrica al autonomismo: una perspectiva histórica de lo político, social e identitario. *Revista Búsquedas Políticas*, 2 (1), 21-36.
- y Valenzuela, E. (2014). Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59 (222), 161-185. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70214-4](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70214-4).
- Valenzuela, E. y Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: De lo ambiental reivindicativo al autonomismo regional. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, 42 (125), 225-250.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998). *Segundo Informe sobre el Desarrollo Humano: Chile 1998*. PNUD.
- (2012) *Desarrollo humano en Chile. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo. Parte 1*. PNUD
- (2014) *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Chile: LOM.
- (2015) *Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización*. PNUD.
- Rosales, M., Valencia, S. y Martínez, J. (2012) *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, FLACMA, CGLU.
- Salazar, G. (2011). *En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, siglo xx)*. Santiago de Chile: LOM.
- (2013). *Movimientos sociales en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar.
- y Pinto, J. (1999). *Historia Contemporánea de Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- Santiso, C. (2001). Gobernabilidad democrática y política económica insular. Paradojas de las reformas de segunda generación en la Argentina de los 1990. *Contribuciones*, 72, 109-136.
- Selznick, P. (1994). Bases de la teoría de la Organización. En X. Ballart y C. Ramió (eds.). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Siavelis, P. (2009). Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política*, 29 (1), 3-21. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000100001>.
- Thayer, L. (2011). Descentralización y desarrollo regional en Chile. *Polis*, 10 (30), 267-287. Disponible en: <http://polis.revues.org/2291>; <https://doi.org/10.4067/S0718-65682011000300013>.
- Tironi, E. (2002). *El cambio está aquí*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana Chilena, S. A.
- (2011). ¿Por qué no me quieren? Del *Piñera way* a la rebelión de los estudiantes. Santiago de Chile: Uqbar.
- Troncoso, N. (2016). *El post conflicto en Calama* [tesina de grado]. Santiago de Chile: U. A. Hurtado.
- Valenzuela, E. (1999). *Alegato Histórico Regionalista*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- (2014). *La conversión de los socialistas chilenos. Esquema de transformación político-cultural de una élite. Desde la revolución al orden*. Santiago de Chile: Editorial el Desconcierto.
- (2015). El modelo dual incremental de regionalización en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 6 (11), 173-194.
- Valenzuela, E., Pressacco, F., Cienfuegos, I. y Penaglia, F. (2015). Pilares necesarios para una descentralización sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno. *Revista de Administración Pública*, 49 (5), 1083-1106. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0034-7612137403>.
- Valenzuela, E. y Yévenes, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis*, 14 (40), 469-488. Disponible en: <http://polis.revues.org/10834>.

## ANEXO 1

*Tabla de resumen de movimientos territoriales*

	<b>Calama</b>	<b>Magallanes</b>	<b>Aysén</b>
Actores principales	Asamblea ciudadana. Alcalde	Asamblea ciudadana Magallanes	Movimiento social por Aysén. Coordinadora regional anti represas Aysén.
Puntos Centrales del Petitorio	5% utilidades de CODELCO. Compensación de 400 millones de dólares. Renacionalización del agua, litio y cobre. Medidas paliativas por la contaminación minera. Más profesionales y especialistas para el hospital de la región.	Sueldo mínimo diferenciado para la región de Magallanes y las zonas extremas. Cambio al proyecto de ley sobre tarifa del gas.	Subsidio al combustible. Salud de calidad (infraestructura). Equidad Laboral [11]. Participación ciudadana vinculante. Universidad Regional Pública. Administración y regionalización de los recursos naturales. Subsidio al transporte. Programa de desarrollo para del pequeño y mediano campesinado rural.
Tipo de organización predominante	Asamblea ciudadana	Asamblea ciudadana	Asamblea de organizaciones.
Meta relato	Regionalismo	Zona extrema	Zona extrema anticentralismo.
Tipo de movilización	Corte de calles, paralización comuna, marchas. Intensidad moderada del conflicto.	Paros, marchas.	Paralización regional, cortes de ruta, barricadas, marchas, enfrentamiento con carabineros. Intensidad alta del conflicto.
Temporalidad	Larga	Media	Larga

*Fuente:* Penaglia *et al.* (2016).

# ENVEJECIMIENTO Y POLÍTICA: UN DEBATE POLITOLÓGICO

Ageing and Politics: A debate in political science

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

Universidad de Santiago de Compostela

[cristina.ares@usc.es](mailto:cristina.ares@usc.es)

## *Cómo citar/Citation*

Ares Castro-Conde, C. (2018).

Envejecimiento y política: un debate politológico.

*Revista de Estudios Políticos*, 179, 171-198.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.06>

## **Resumen**

En un nuevo contexto de escasez de recursos públicos y de debate acerca de su equitativa y eficiente distribución, este trabajo define tres marcos discursivos elementales sobre la relación entre el proceso de envejecimiento de la población y el Estado de bienestar: el marco tradicional welfarista de protección de la vejez, el discurso de la guerra entre generaciones y el marco de la nueva solidaridad intergeneracional. Se subraya cómo el discurso de la guerra entre generaciones en su modalidad neoliberal busca erosionar el modelo social europeo. Asimismo, se identifican elementos diferenciadores entre este discurso neoliberal y un segundo marco emergente construido también en torno a la idea de ruptura del pacto intergeneracional, pero progresista. Finalmente, se señalan temas para el desarrollo de la incipiente agenda de investigación en ciencia política sobre los efectos del envejecimiento.

## **Palabras clave**

Envejecimiento; Estado de bienestar; modelo social europeo; justicia/equidad generacional; guerra entre generaciones; solidaridad intergeneracional; envejecimiento activo.

## **Abstract**

Within a new context of public resource scarcity and debate on their fair and efficient allocation, this article defines three primary discourses framing the relationship

between population ageing and the welfare state: the classical welfarist frame of protection of the elderly; the 'war between generations'; and the 'new intergenerational solidarity'. It highlights how the neoliberal discourse of the war between generations seeks to erode the European social model. Subsequently, it sheds light on some elements differentiating this neoliberal frame from an emerging 'progressive' version of the idea of the collapse of the intergenerational contract. Finally, it pays attention to issues that could contribute to the emerging agenda in Political Science on the effects of population ageing.

**Keywords**

Ageing; welfare state; European social model; generational justice/equity; war between generations; intergenerational solidarity; active ageing.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ESTUDIOS DE LOS EFECTOS POLÍTICOS DEL ENVEJECIMIENTO. III. LOS MARCOS DISCURSIVOS DEL ENVEJECIMIENTO EN RELACIÓN CON EL ESTADO DE BIENESTAR. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO. GLOSARIO.

---

La imagen de la tercera edad como un bloque de votantes movidos por los «intereses de los señores» es un hombre de paja que se mantiene porque sirve a determinados propósitos (Schulz y Binstock, 2006: 208).

Los mayores no son las únicas fuerzas sosteniendo el *statu quo* de los sistemas de pensiones, no siempre están en contra de su reforma, y cuando lo están no siempre ganan (Lynch, 2015: 58).

Las democracias que encanecen (*greying democracies*) no son *per se* ni mejores ni peores democracias (Goerres, 2009: 174).

## I. INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población es un proceso demográfico propio de las sociedades desarrolladas, de alcance global, que consiste en el aumento del porcentaje de personas de 65 años o más sobre el total de la población mundial y de cada uno de los países desarrollados. Se ha escrito que el envejecimiento está provocando el cambio social más importante desde la universalización de la educación básica en las democracias avanzadas. Esta transformación afecta a un número creciente de individuos de todas las edades a nivel micro y macro, personas que se relacionan durante más años con mayores, en los distintos roles que estos desempeñan, en la familia, como consumidores, destinatarios de políticas públicas u otros.

En la génesis del envejecimiento se encuentra fundamentalmente un factor positivo: el incremento de la esperanza de vida al nacer, debido, entre otras causas, a mejoras en la calidad de vida y el cuidado de la salud. La crisis de fertilidad, o el descenso en las tasas de natalidad, también suele jugar un papel.

Llamo la atención, en primer lugar, sobre la necesidad de distinguir entre el cambio demográfico y sus consecuencias sociales y políticas, así como destaco el hecho de que esta transformación se produce de forma simultánea a otros

cambios con los que interactúa. No se están materializando las expectativas de convergencia en torno al modelo de envejecimiento occidental en un escenario internacional globalizado (Fennell *et al.*, 1988), sino que emergen nuevas formas sociales y políticas de envejecimiento a nivel internacional, nacional, regional y local (Held y McGrew, 2002).

Por tanto, solo tras realizar estudios en perspectiva comparada, se puede analizar el impacto del envejecimiento en la democracia y, en su caso, señalar implicaciones normativas. En cambio, la discusión pública actual sobre un tema tan relevante resulta en exceso superficial y se halla trufada de eslóganes sensacionalistas.

Este trabajo desea contribuir a la discusión sobre los efectos políticos del envejecimiento, definiendo tres marcos discursivos básicos sobre envejecimiento y políticas de bienestar: 1) el marco welfarista clásico de protección de la vejez, 2) el discurso emergente y popular en los medios de comunicación sobre el conflicto o la guerra entre generaciones, a veces también llamado de la equidad o la justicia generacionales, y 3) el más reciente marco de la nueva solidaridad entre generaciones, impulsado por las instituciones de la Unión Europea (UE) (Comisión Europea, 2005).

Asimismo, identifico temas para el estudio comparado desde la ciencia política de las dinámicas de las sociedades envejecidas. En particular, para el examen del impacto del cambio demográfico en la política (*politics*) en Europa, el continente más envejecido. En 2016, el porcentaje medio de población de 65 años o más en los países de la UE era del 19,2%, y la esperanza de vida al nacer de hombres y mujeres de 77,9 y 83,3 años, respectivamente<sup>1</sup>.

Además de las conclusiones, las referencias y un breve glosario, estructuro el texto en dos epígrafes sustantivos. El apartado segundo revisa las investigaciones politológicas y de otras disciplinas sociales sobre los efectos políticos del envejecimiento. A continuación, el tercer epígrafe define los tres marcos discursivos elementales antes referidos que relacionan el cambio demográfico y las políticas de bienestar. Se pone el foco en la naturaleza de hombre de paja del discurso neoliberal de la guerra entre generaciones, que también se diferencia en el plano teórico de un segundo marco emergente en torno a la idea de ruptura del conflicto intergeneracional, pero progresista.

---

<sup>1</sup> La tabla del anexo contiene estos datos demográficos por Estado miembro, junto con (entre paréntesis) el indicador años de vida saludable al nacer, definida como la ausencia de limitaciones a la autonomía personal.

## II. ESTUDIOS DE LOS EFECTOS POLÍTICOS DEL ENVEJECIMIENTO

Hasta el año 2003, la ciencia política apenas había hecho contribuciones al análisis del envejecimiento. Si bien sobre políticas públicas (*policies*) las aportaciones, tanto de la nuestra como de otras disciplinas afines, son más abundantes, los efectos del envejecimiento en la política (*politics*) continúan siendo un terreno apenas explorado.

Debe reconocerse que el envejecimiento constituye un objeto particularmente adecuado para ser abordado conjuntamente por parte de distintas áreas de conocimiento. De hecho, con este propósito, a partir de la década de 1960, se ha ido desarrollando un nuevo campo de estudio, la gerontología, que se define a sí misma como ciencia. A partir del énfasis inicial en asuntos biológicos y biomédicos, los gerontólogos han ido ampliando su abanico de temas incorporando cuestiones antropológicas, sociales, económicas, políticas, e incluso históricas y artísticas, entre otras (Bengtson *et al.*, 2005; Kolb, 2014).

Si bien algunos investigadores han rechazado la necesidad o aceptado la imposibilidad de imponer un único marco teórico sobre el envejecimiento, desde la gerontología se ha tratado de ofrecer teorías generales de este proceso, como la teoría de la desvinculación (véase más abajo) o las teorías de la actividad, los roles o el intercambio<sup>2</sup>.

La literatura ha alertado extensamente sobre la falta de base empírica de la idea de gerontocracia, *grey* o *senior power* (Schulz y Binstock, 2006; Walker, 2006), esto es, de la creencia según la cual, conforme aumenta el número de mayores, también lo hace su influencia en el proceso político, que sería ejercida con el propósito de defender unos supuestos intereses comunes de los séniores. Se ha comenzado también a deconstruir el proceso de neoliberalización de la vejez (Macnicol, 2015), o las implicaciones de la pérdida de importancia del factor edad en las sociedades postmodernas, así como otras asunciones del marco de la guerra entre generaciones que detallaré en el apartado siguiente.

Walker (2006) ha distinguido entre nuevas y viejas políticas de envejecimiento. Las primeras atribuyen a los mayores un rol pasivo, casi limitado a la percepción de pensiones y otras prestaciones públicas. Las viejas políticas alimentan los estereotipos negativos asociados a cumplir años —la imagen de los mayores como «pobres, frágiles, dependientes socialmente, objetos de discriminación y, sobre todo, meritorios (*deserving*)» (Binstock, 1991: 1)—. La propia academia ha contribuido a alimentar estos estereotipos con teorías como la funcionalista de la desvinculación (*disengagement*). Según esta teoría,

---

<sup>2</sup> Sobre el desarrollo de los estudios gerontológicos véase, por ejemplo, Kolb (2014: 14-17).

la tercera edad consiste inevitablemente en un proceso de desconexión del individuo del resto de la sociedad (Cumming y Henry, 1961; Westerhof y Tulle, 2007).

Las nuevas políticas de envejecimiento, en cambio, promueven la participación social y política de los mayores (Vera-Sanso *et al.*, 2014; Walker, 2014). Su aparición se produce, en una primera ola, a mediados de la década de 1970, con la crisis fiscal provocada por el *shock* en el precio del petróleo, y en una segunda ola en los años 1980. Fue entonces cuando los costes de los cuidados de larga duración y la maduración de los sistemas de pensiones comenzaron a enmarcarse como una «carga» (*burden*), y la «ratio de dependencia» entre mayores y trabajadores en activo empezó a emplearse como base empírica del discurso apocalíptico del colapso del sistema de bienestar.

Aunque las nuevas políticas de envejecimiento no siempre son contrarias a la responsabilidad pública sobre el bienestar de los séniors, no debe olvidarse que la explicación del tránsito inicial de las viejas a las nuevas políticas de envejecimiento es la voluntad de reducir la intervención del sector público.

La definición del envejecimiento como un problema financiero presta un gran servicio a quienes defienden objetivos neoliberales (Minkler y Robertson, 1991; Quadagno, 1989; Schulz y Binstock, 2006; Vincent *et al.*, 1996; Walker, 1990). Los primeros recortes en el gasto público en pensiones y servicios sociales fueron adoptados en la década de 1980 en Estados Unidos y el Reino Unido, sencillamente, debido al éxito de una nueva derecha neoliberal revisionista de las políticas conservadoras, la cual incluso ha tratado de imponer sus asunciones globalmente a través de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, más recientemente, la Organización Mundial del Trabajo y, en menor medida, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Walker, 2006: 343).

Nótese igualmente la creciente importancia de los aspectos globales de las nuevas políticas de envejecimiento (Walker, 2006). Además de aportar proyecciones demográficas, entidades como el Banco Mundial (1994), Naciones Unidas (2003; Sidorenko y Walker, 2004), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1988, 1998 y 2001) o la Organización Mundial de la Salud (2002) han promovido medidas sobre «calidad de vida» en la tercera edad y, en general, políticas globales de envejecimiento, con impacto variable en distintos contextos.

Por otra parte, es preciso subrayar las contribuciones de Lynch (2006 y 2015) al estudio del envejecimiento desde la ciencia política. Entre sus resultados destacan los siguientes. En primer lugar, la variación en la maduración del sistema de pensiones y el envejecimiento de la sociedad no han explicado en el pasado ni la extensión ni el apoyo a las pensiones (Lynch, 2006 y 2015).

La importancia electoral de los mayores se produce, sobre todo, una vez que las pensiones ya han sido introducidas (Lynch, 2015: 51). La puesta en marcha de extensas medidas de apoyo a las personas mayores en los sistemas de bienestar durante el siglo pasado no está relacionada con la presión de los beneficiarios, ni como votantes ni a través de grupos de interés o partidos de pensionistas. Tiene que ver, en cambio, con las preferencias de los entonces trabajadores en activo, empresarios, entidades promotoras de la reducción de la pobreza con apoyos en la opinión pública, algunos políticos y sindicatos.

Además, el tipo de competición política (más o menos programática o particularista) tiene un peso importante en la explicación del porcentaje del gasto social destinado a los mayores en los distintos países de la OCDE. Por ejemplo, en Austria, Bélgica, España, Estados Unidos, Grecia, Italia y Japón, donde muchos políticos no han seguido líneas de competición programáticas, el gasto en pensiones aumentó más aceleradamente. La competición particularista tiende a evitar la conversión en universalistas de los sistemas de pensiones ocupacionales. Incluso, cuando en un contexto predomina claramente la competición programática, la colonización de las instituciones por parte de políticos clientelares hace menos probable la reforma de los modelos ocupacionales, porque las preferencias de los políticos partidarios de un modelo universal se acomodan al contexto.

Otra de las grandes aportaciones al estudio de los efectos políticos del envejecimiento es la de Goerres (2007a, 2007b, 2008 y 2009). Este autor insiste también con acierto en la necesidad de emplear enfoques comparativos para el análisis de las dinámicas políticas de las sociedades envejecidas. Uno de sus principales argumentos para recomendar esta visión comparada es la naturaleza de los efectos de cohorte, esto es, de las características compartidas por las personas nacidas durante un determinado período temporal. A diferencia de los efectos generacionales, que son rasgos vinculados a la edad cronológica sin más, los efectos de cohorte varían entre países/contextualmente. En términos de niveles de educación, socialización política, valores más o menos post-materialistas, por ejemplo, no es lo mismo haber nacido en la década de 1940 en Madrid o en París. Al mismo tiempo, cada sociedad construye su propia imagen de la vejez (Goerres, 2009: 35).

Las grandes preguntas de investigación de Goerres han sido cómo y por qué la participación individual de los mayores diverge de la de los jóvenes, y en qué medida estas diferencias importan en el proceso democrático de las sociedades envejecidas. Aunque, incluso sobre estos aspectos se observan variaciones entre países, hay dos formas de participación en las que es más probable que los mayores se impliquen más que los jóvenes: la militancia en un partido y el voto. La militancia de los señores se ve favorecida por un efecto generacional: el haber vivido más años en la misma localidad. También,

algunos países, como Alemania, han institucionalizado estructuras organizativas para que las personas mayores se encuentren mejor representadas y, frente a la tendencia general de declive en la militancia partidaria en Europa Occidental, este tipo de afiliaciones aumenta.

Además, en la década de 1980, sobre todo como respuesta a los primeros recortes en las prestaciones públicas percibidas por los mayores, comenzaron a aparecer en Europa partidos sénior (*senior* o *grey parties*). Estos partidos han tenido poco éxito, quizá en parte por la adaptación de la oferta programática de los partidos tradicionales, cuestión pendiente de verificar y destacable en la agenda de investigación de la ciencia política.

El principal hallazgo de Goerres es que en sociedades con actitudes positivas hacia las personas mayores, incluso con una ratio de dependencia preocupante, si su protección pública es adecuada, resulta poco probable no solo que los mayores tengan intención de tomar el control del proceso político, sino incluso que lleguen a activarse a través de cualquier forma de participación política (Goerres, 2009: 18).

Respecto al voto, en sistemas de bienestar público generosos con la tercera edad, el impacto del envejecimiento en los resultados electorales ha sido irrelevante. En cambio, en las democracias con sistemas electorales proporcionales, donde los partidos pequeños pueden fácilmente obtener representación, los jóvenes sí tienen un incentivo para diferenciar el voto del de sus mayores, ya que estos últimos, en principio, tienden a seguir votando a partidos grandes y de gobierno. No obstante, el sesgo de los séniores a favor de los partidos tradicionales no es general, y cabe esperar que desaparezca, por la pérdida de relevancia de la socialización política temprana, en sistemas de partidos crecientemente caracterizados por la volatilidad y el desalineamiento.

No puedo dejar de destacar que los datos de los que se dispone hasta este momento son claramente contrarios a la creencia, recurrente en el actual debate público, superficial e ideológicamente sesgado, sobre los efectos políticos del envejecimiento, de que las opciones electorales de los mayores son más conservadoras en términos económicos.

En cambio, en las sociedades que podrían etiquetarse como amigables con los séniores, en las que estos se sienten respetados y protegidos y no tienen incentivos para la movilización política, sí se observa una mayor actividad política de los jóvenes, a fin de equilibrar el reparto del gasto social entre generaciones, en principio, evitando que crezca el tamaño del porcentaje de recursos públicos destinado a los mayores.

La evidencia empírica de Goerres es consistente, por otra parte, con estudios anteriores que desmienten la existencia de una identidad común de la tercera edad (Day, 1990; Binstock, 1972), que podría haber favorecido el ejercicio de la influencia a través de la acción colectiva.

Los señores, no obstante, podrían llegar a activarse políticamente en defensa de intereses individuales comunes, si las pensiones y otras prestaciones públicas que les benefician sufriesen recortes que pusiesen en riesgo su bienestar. De hecho, los cambios que se han ido introduciendo en los sistemas de pensiones (Natali, 2012; Doyle, 2015; Williamson y Béland, 2016) suelen prever un retraso en su puesta en marcha, a fin de evitar la contestación y un eventual castigo electoral de los señores.

Sin embargo, no parece probable que se desarrolle una conciencia política de grupo en los mayores. La clase social, el género, el lugar de residencia, entre otros factores, son más importantes que la edad cronológica en su identidad individual. Los señores rara vez se muestran más solidarios con las personas de su generación que con el resto de la sociedad.

Se constatan, además, otras limitaciones para la activación política de las personas mayores. Por ejemplo, estas pueden haber aprendido que determinadas formas de participación no son eficaces, o entender que a partir de una determinada edad o de su salida del mercado laboral «no deberían tener que activarse» (Goerres, 2009: 157). Goerres interpreta esta evidencia como el impacto de los estereotipos o las imágenes predominantes en la sociedad sobre la jubilación y la tercera edad. Añado que se puede esperar que el marco *welfare* tradicional siga predominando en mayor medida entre los señores, quienes son menos permeables al discurso de la guerra entre generaciones e incluso al de la nueva solidaridad intergeneracional. Los mayores pueden tener firmemente interiorizada la creencia de que se han ganado el derecho a despreocuparse de su seguridad.

Finalmente, Goerres (2009: 169), retomando la sugerencia de Cutler (1977), ha propuesto establecer una nueva disciplina llamada «Gerontología política», dedicada al análisis de los aspectos políticos de la tercera edad y del envejecimiento. Como se ha ido mostrando parcialmente en los párrafos anteriores, ha planteado preguntas de investigación sobre el impacto de este cambio demográfico en el funcionamiento de las instituciones y de las organizaciones de la sociedad civil, la calidad de las decisiones públicas y el propio concepto de democracia, que merecerían una mayor atención de la ciencia política.

En el epígrafe siguiente me centraré en la definición de los marcos discursivos básicos sobre envejecimiento y bienestar.

### III. LOS MARCOS DISCURSIVOS DEL ENVEJECIMIENTO EN RELACIÓN CON EL ESTADO DE BIENESTAR

Como he señalado en la introducción, se debe distinguir entre el fenómeno o el proceso demográfico del envejecimiento y sus consecuencias sociales

y políticas. El primero, el crecimiento del grupo de personas de 65 años y más, puede enmarcarse como una debilidad o como una fortaleza de una sociedad. Muchos entre quienes apuestan por la lectura negativa tienden a definirlo como un problema presupuestario del sector público, afirman que el gasto destinado a las personas mayores es insostenible, y llegan a sentenciar que los Estados de bienestar tienen fecha de caducidad. El cambio demográfico, desde esta perspectiva, plantea un juego de suma cero en el que las distintas generaciones compiten por recursos públicos escasos y las transferencias intergeneracionales producen necesariamente ganadores y perdedores.

Este punto de vista comienza a imponerse en la conversación pública europea sobre envejecimiento, al ser aceptado un tanto acríticamente por parte de algunos ciudadanos y medios de comunicación con influencia sobre el debate político. Sin embargo, esta no es la única forma de enmarcar el proceso de envejecimiento de la población, ni siquiera el conflicto entre generaciones, no es respetuosa con la evidencia empírica disponible, y tampoco es ideológicamente neutra.

Se ha escrito también sobre los aspectos positivos del envejecimiento como tendencia demográfica en las sociedades desarrolladas (Kolb, 2014), subrayando, por ejemplo, la riqueza que aportan las nuevas cohortes de adultos mayores, en muchos países más instruidos y con experiencias vitales más diversas que en el pasado (Westerhof y Tulle, 2007). Desde este punto de vista, el envejecimiento no se presenta como un juego de suma cero sino de suma positiva en el que todas las generaciones, que se perciben como interdependientes, pueden salir ganando. Así, cuando se enfrentan dificultades para el equilibrio financiero, conviene acordar con antelación reformas que garanticen la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones y otros programas de gasto público.

Las propias instituciones de la UE han querido trasladar una visión razonablemente optimista sobre la continuidad del contrato intergeneracional, y han promovido «una nueva solidaridad entre generaciones» (Comisión Europea, 2005), de ahí la etiqueta escogida para mi tercer marco discursivo. Incluso han dedicado el año 2012 al envejecimiento activo y la solidaridad intergeneracional.

En este apartado ordeno estas y algunas otras ideas en torno al envejecimiento y las políticas de bienestar en tres discursos, que resumo en la tabla 1: 1) el marco welfarista clásico de protección de la vejez, 2) el discurso de la equidad/justicia generacional o del conflicto/guerra entre generaciones, y 3) el marco de la nueva solidaridad entre generaciones. Los discursos primero y tercero son similares, pero no idénticos. Considero útil distinguirlos conceptualmente porque difieren en su definición de solidaridad así como en su visión, más o menos positiva, de las personas mayores.

Tabla 1. *Tres marcos discursivos básicos sobre envejecimiento y Estado de bienestar (EdB)*

Marcos	Protección de la vejez	Guerra entre generaciones (neoliberal)	Nueva solidaridad intergeneracional
Diagnóstico	<p>La seguridad de los mayores es uno de los principales objetivos del EdB.</p> <p><b>Problema:</b> la edad reduce la capacidad de los mayores para garantizar su propio bienestar.</p> <p><b>Causas:</b> la salida del mercado laboral, el deterioro físico y cognitivo.</p> <p><b>Mayores:</b> predominan los estereotipos negativos asociados a la pobreza y la fragilidad.</p>	<p>El contrato intergeneracional está roto.</p> <p><b>Problema:</b> el gasto público destinado a pensiones y atención a los mayores es insostenible.</p> <p><b>Causas:</b> los pensionistas viven cada vez más años y en algunos casos tienen derecho a prestaciones altas. La población activa se reduce, debido a la crisis de natalidad y en algunos países al desempleo.</p> <p><b>Mayores:</b> la edad cronológica es irrelevante. El mayor tiene capacidad para garantizar su propio bienestar. Además, lo importante es la actualización permanente de la identidad del senior a través de decisiones privadas de consumo.</p>	<p>Las personas mayores pueden contribuir en mayor medida al bienestar de la sociedad.</p> <p><b>Problema:</b> los desequilibrios en los sistemas de pensiones y el aumento del gasto sanitario. Los mayores no disponen de canales suficientes de participación en la sociedad.</p> <p><b>Causas:</b> los pensionistas viven cada vez más años y en algunos casos tienen derecho a prestaciones altas. Crisis de natalidad. Reducción de la población activa. Aislamiento del mayor tras su salida del mercado laboral.</p> <p><b>Mayores:</b> visión positiva de los mayores saludables y activos (tercera edad), pero se mantienen los estereotipos negativos en relación a los mayores dependientes (cuarta edad).</p>

.../...

.../...	<p><b>Solución:</b> garantizar suficiente financiación para las pensiones y otros programas de gasto público, como sanidad y atención a la dependencia.</p>	<p><b>Solución:</b> reducir la intervención pública. Los mayores son los únicos responsables de sus condiciones de vida personales.</p>	<p><b>Solución:</b> reformar la política fiscal y los programas de gasto para garantizar su continuidad a largo plazo. Preservar la expectativa de los jóvenes de recibir en el futuro prestaciones sociales equivalentes a las que hoy disfrutan sus mayores.</p> <p><b>Ideología:</b> progresistas varias.</p>
Motivación	<p><b>Protagonistas:</b> el mayor como necesitado y merecedor de asistencia pública.</p> <p><b>Antagonismo:</b> sistemas de bienestar norteamericano y asiático.</p> <p><b>Aliados:</b> en sus inicios, trabajadores en activo, sindicatos.</p>	<p><b>Ideología:</b> neoliberal.</p> <p><b>Protagonista:</b> el individuo con capacidad de consumo.</p> <p><b>Antagonismo:</b> modelo social europeo clásico centrado en la protección de la vejez.</p> <p><b>Aliados:</b> organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.</p>	<p><b>Protagonista:</b> el mayor como proveedor de bienestar social y no solo como beneficiario.</p> <p><b>Antagonismo:</b> sistemas de bienestar norteamericano y asiático.</p> <p><b>Aliados:</b> instituciones de la UE, algunos políticos nacionales, sobre todo a nivel local.</p>

*Fuente:* elaboración propia.

Además, no solo se habla de guerra entre generaciones desde posiciones neoliberales, sino que existen dos marcos emergentes distintos en torno a la idea de caducidad del contrato intergeneracional, que resumo, a continuación, en la tabla 2.

No debe olvidarse que la protección de la vejez es una de las primeras y principales razones de ser del modelo social europeo, en sus diversas concreciones en los distintos regímenes de bienestar (Lynch, 2006; Walker, 2006; Moreno, 2013). Tampoco, que hoy en día los mayores siguen siendo los principales beneficiarios del gasto social, como pensionistas y usuarios de la sanidad pública. En el discurso welfarista original, o marco número uno, los ciudadanos, tras haber contribuido a la generación de riqueza y bienestar durante décadas, una vez abandonan el mercado laboral o cumplen una determinada edad (habitualmente 65 años), entran en una fase de «merecido descanso». Entonces, se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad, durante la cual las generaciones en edad de trabajar deben garantizar su bienestar a través de la financiación de sus pensiones, asistencia sanitaria y otros servicios sociales.

La clave del contrato intergeneracional welfarista reside en que las generaciones más jóvenes, en general, y los trabajadores en activo, en particular, albergan la expectativa de que al alcanzar el umbral etario convenido, disfrutarán de beneficios públicos equivalentes a los de sus mayores.

El tercer discurso de la nueva solidaridad intergeneracional está construido sobre una percepción más positiva de los mayores en comparación con el número uno. Subraya su menor dependencia de las generaciones jóvenes, en muchos casos, hasta una edad más avanzada y muy posterior a la de jubilación. Las mejores condiciones de salud y en algunos casos las experiencias vitales más variadas de las nuevas cohortes de mayores hacen que estas personas puedan seguir contribuyendo en mayor medida que en décadas pasadas al bienestar social. Por ello, se plantea, de una parte, la posibilidad de retrasar la edad de jubilación, y/o de que los séniores participen en la formación de trabajadores junior. De otra, se defiende la conveniencia de poner en valor las aportaciones instrumentales y afectivas de los mayores a sus familias y/o a su entorno social más amplio, por ejemplo, a través de programas de voluntariado.

La nueva solidaridad pone el foco en los años en los que el sénior no solo disfruta sino que también contribuye activamente al bienestar de la sociedad. En cambio, aparece una nueva fase del ciclo vital, la cuarta edad, caracterizada por la pérdida de autonomía o la dependencia, a la que se trasladan los estereotipos negativos antes asociados a todas las personas de 65 años o más. La distinción entre la tercera y cuarta edad no es cronológica. Por una parte, están los mayores saludables y activos, y por otra los enfermos y necesitados de asistencia en sus rutinas diarias. La visión positiva de la vejez del tercer marco está reservada a los primeros: quienes retrasan su jubilación, ayudan a

personas de su entorno, como a sus hijos en la crianza de los nietos, y consumen bienes y servicios culturales o turísticos, entre otros.

En resumen, el marco de la nueva solidaridad pone más en valor, en comparación con el welfarista tradicional, la experiencia y las vivencias a partir de los 65 años. Pero, a diferencia del discurso de la justicia/equidad generacional, apuesta por mantener el reconocimiento de la singularidad de las últimas etapas del ciclo de la vida. Claro está que en el tercer marco subyace, como en el segundo, el desafío financiero para un país envejecido que supone pagar pensiones más altas durante más años para un porcentaje creciente de mayores sobre el total de la población. Sin embargo, en el tercer marco, por una parte, el cambio en la valoración del mayor no dependiente va más allá de la búsqueda de una solución a un problema de equilibrio presupuestario y, por otra, el principal objetivo es proteger el modelo social europeo, dando continuidad al contrato intergeneracional mediante su adaptación a la nueva realidad demográfica.

Para ello, por ejemplo, la Comisión Europea, principal promotora de la nueva solidaridad entre generaciones, ha propuesto una estrategia llamada «de envejecimiento activo» (*active ageing*), que se refiere a la extensión de la actividad de los mayores tanto en el mercado laboral como en el ámbito social a través de la participación en actividades cívicas o culturales (Eurostat, 2011). En el plano teórico, la definición de «envejecimiento activo» de esta institución es multidimensional, contemplando cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud de los mayores y su participación social y política. No obstante, en la práctica, se ha puesto el foco en la prolongación de la vida laboral y otras medidas orientadas a facilitar los equilibrios presupuestarios, en parte también porque sobre temas de bienestar los Estados miembros apenas han transferido competencias al nivel supranacional<sup>3</sup>.

Apunto, también, que el concepto de envejecimiento activo de la política de la UE diverge del propuesto por la Organización Mundial de la Salud, simplemente porque esta última adopta el punto de vista del mayor al hablar del «proceso de optimizar las oportunidades para la salud, la participación y la seguridad a fin de aumentar la calidad de vida cuando la gente envejece» (OMS, 2002).

---

<sup>3</sup> Entre los retos que plantea el envejecimiento de la población, la Comisión destaca los siete siguientes: presión sobre los presupuestos públicos y los sistemas fiscales; tensión sobre los sistemas de pensiones y seguridad social; ajustar la economía y en particular los puestos de trabajo a una fuerza laboral que envejece; posible escasez de trabajadores en activo; probable necesidad de aumentar el número de profesionales sanitarios con formación; una mayor demanda de servicios sanitarios y cuidados institucionalizados de larga duración; y, finalmente, el conflicto potencial entre generaciones sobre la distribución de los recursos (Eurostat, 2011:7).

El discurso del envejecimiento activo en sus distintas variantes es más amplio que el paradigma del «envejecimiento exitoso» (*successful aging*), que se había impuesto en gerontología desde la publicación seminal de Rowe y Kahn (1987). La noción de «envejecimiento exitoso» se centra en los siguientes tres criterios: bajos niveles de enfermedad y dependencia, funcionamiento físico y cognitivo amplio y compromiso activo con la vida (Rowe y Kahn, 1998). Tanto el discurso del envejecimiento exitoso como el del envejecimiento activo han sido objeto de crítica por limitar la visión positiva de la vejez a los mayores sanos y activos y estigmatizar al resto de la población mayor (George, 2006; Higgs y Gilleard, 2015b; Minkler y Fadem, 2002).

Para evitar decir que los mayores discapacitados o simplemente quienes manifiestan un deterioro en sus condiciones físicas y/o cognitivas no pueden tratar de mantenerse activos o envejecer exitosamente, y teniendo en cuenta que la evidencia empírica muestra en muchos casos falta de correspondencia entre las condiciones objetivas y el bienestar subjetivo (George, 2006: 322), al menos deberían incorporarse al concepto las percepciones subjetivas de bienestar.

Subrayo que el envejecimiento exitoso se mantuvo durante décadas como el paradigma dominante en gerontología, sin apenas conectar el bienestar de los mayores con variables económicas, sociales y políticas de nivel macro. Se trata, por consiguiente, de un terreno idóneo para el análisis multinivel.

El segundo discurso sobre envejecimiento y políticas de bienestar se distancia radicalmente del primero y del tercero, desde el momento en que se opone a la idea de diferenciar individuos en función de la edad. La edad cronológica deja de ser un elemento relevante en la definición de la identidad individual, la cual está sujeta a actualización permanente en las decisiones cotidianas de consumo y estilo de vida (Beck, 1992; Giddens, 1991).

La negativa desde este marco a reconocer la tercera edad como una etapa diferenciada de la madurez anterior a los 65 años forma parte de un proceso más amplio de desestandarización del ciclo vital en la «sociedad líquida» (Bauman, 2007), donde el envejecimiento es contingente y la vida después de la jubilación incierta, al tiempo que repleta de oportunidades para reinventarse (Higgs y Gilleard, 2015: 128).

Nótese que este discurso, como mucho, describiría la vejez de una élite de jubilados ricos, la cual representaría en torno al 5 % del total de los mayores (Macnicol, 2015: 10). Como en el tercer marco, no hay una visión negativa del sénior saludable y activo, porque no hay estereotipos o discriminación en razón de la edad. Sin embargo, se margina al mayor no productivo, enfermo, inactivo, que se relacionaría con el resto de la sociedad casi únicamente a través del cuidado y sus distintas narrativas y prácticas.

El hiperindividualismo y el consumismo característicos del tránsito de la modernidad a la postmodernidad también afectarían a la atención a las

personas mayores dependientes. Estas y/o sus cuidadores informales demandarían mayor participación en decisiones asistenciales antes consideradas terreno exclusivo de los profesionales sanitarios o sociales. Del mismo modo, los expertos serían también más receptivos a la implicación de los usuarios en la práctica profesional (Walker, 2006: 346-347).

Este cambio cultural, que puede observarse en distintas sociedades envejecidas, se encuentra, no obstante, con múltiples barreras, como las desigualdades de género o clase (Westerhof y Tulle, 2007). Sin embargo, la transformación cultural trasciende la definición del segundo marco. Desde el tercer discurso también se han abordado iniciativas para la promoción de la cultura del empoderamiento de los mayores, en la que las Administraciones regionales y locales están jugando un papel clave (Walker, 2006: 346; Walker y Nagele, 2009: 19).

Subrayo que la discriminación del mayor no activo en el discurso del conflicto entre generaciones se retroalimenta con la propia visión apocalíptica de este marco que retrata una bolsa de personas frágiles y dependientes, la cual no deja de crecer, y con ella el coste de su atención sanitaria y social para el resto de la sociedad (Higgs y Gilleard, 2015b).

Mientras que el tercer discurso en ningún momento cuestiona la responsabilidad colectiva en la garantía de unos niveles de bienestar satisfactorios para las personas de más edad, el marco de la equidad generacional, en cambio, pretende erosionar la legitimidad de la intervención pública en la atención a los mayores, negando la posibilidad de dar continuidad al contrato intergeneracional. Dicho coloquialmente, el segundo marco echa arena sobre los ojos de las generaciones más jóvenes con la idea fuerza de que sus expectativas de recibir suficiente protección pública en su vejez serán irrealizables.

Incluso, este discurso, en su formulación básica, de clara inspiración neoliberal, incorpora también el argumento, atractivo para sectores de la población progresistas, conforme el cual, en el presente, los recursos públicos dedicados al bienestar de los mayores estarían mejor invertidos en otros grupos de edad. Por este motivo, se hace necesario distinguir en el plano teórico dos variantes del marco discursivo sobre el conflicto entre generaciones que conviven en la discusión pública de distintas sociedades europeas.

Desde luego, es posible defender un reparto distinto de recursos públicos entre generaciones, dando respuesta a otras transformaciones sociales relevantes y a la propia evaluación del rendimiento de los distintos programas de gasto público. Mi preocupación reside en que en la redefinición del modelo social europeo clásico, centrado en la protección de los mayores, no se tomen las precauciones debidas para evitar la contaminación del discurso neoliberal contrario a la idea de responsabilidad pública sobre el bienestar individual, toda vez que, aunque con fines diferentes, se están manejando argumentos próximos, como puede observarse claramente en la tabla 2.

Tabla 2. *Marcos discursivos de la guerra entre generaciones I y II \**

Marcos	<p><b>Guerra entre generaciones I: neoliberal</b> El contrato intergeneracional está roto</p>	<p><b>Guerra entre generaciones II: progresista</b> El contrato intergeneracional está roto</p>
<b>Diagnóstico</b>	<p><b>Problema:</b> el gasto público destinado a pensiones y atención a los mayores es insostenible.</p> <p><b>Causas:</b> los pensionistas viven cada vez más años y en algunos casos tienen derecho a prestaciones altas. Disminución de la población activa debido a la crisis de natalidad y al desempleo.</p> <p><b>Mayores:</b> la edad cronológica es irrelevante. El mayor tiene capacidad para garantizar su propio bienestar. Además, lo importante es la actualización permanente de su identidad a través de decisiones privadas de consumo.</p>	<p><b>Problema:</b> el gasto público destinado a pensiones y atención a los mayores es insostenible. <b>La actual distribución de recursos públicos entre generaciones no favorece la reducción de las desigualdades y la pobreza, objetivos básicos del EdB.</b></p> <p><b>Causas:</b> los pensionistas viven cada vez más años y en algunos casos tienen derecho a prestaciones altas. Disminución de la población activa debido a la crisis de natalidad y al desempleo. <b>Aumento de la pobreza, incluso de la pobreza infantil. No existen garantías de que las generaciones más jóvenes alcancen el nivel de bienestar de sus mayores. Inseguridad laboral. Aparición del fenómeno del trabajador pobre. El importe de las pensiones altas está por encima del salario mediano de los individuos más instruidos de las generaciones jóvenes.</b></p> <p><b>Mayores:</b> los mayores con pensiones altas pueden contribuir en mayor medida a la financiación de sus tratamientos farmacéuticos y sanitarios, entre otros cuidados personales. <b>Tampoco precisan prestaciones de jubilación tan generosas.</b></p>

.../...

.../...	<p><b>Solución:</b> reducir la intervención pública. Los mayores son los únicos responsables de sus condiciones de vida.</p> <p><b>Ideología:</b> neoliberal.</p>	<p><b>Solución:</b> reducir la intervención pública en la atención de los mayores. Esos ahorros se destinarían a programas de gasto dirigidos a individuos de generaciones jóvenes, más necesitados de ayuda pública. Los mayores deben asumir una mayor responsabilidad sobre sus condiciones de vida personal.</p> <p><b>Ideología:</b> progresista.</p>
<p><b>Motivación:</b></p>	<p><b>Protagonista:</b> el individuo con capacidad de consumo.</p> <p><b>Antagonismo:</b> modelo social europeo clásico centrado en la protección de la vejez.</p> <p><b>Aliados:</b> organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.</p>	<p><b>Protagonista:</b> las generaciones más jóvenes.</p> <p><b>Antagonismo:</b> modelo social europeo clásico centrado en la protección de la vejez.</p> <p><b>Aliados:</b> fuerzas políticas menos dependientes de los votantes mayores, algunas organizaciones internacionales.</p>

\* En negrita, principales diferencias del marco progresista de la guerra entre generaciones con relación al neoliberal.

Fuente: elaboración propia.

Frente al énfasis en la interdependencia del tercer marco, el segundo discurso de la tabla 1, también en su versión progresista planteada en la tabla 2, abre una batalla entre generaciones por los recursos públicos, más escasos en un contexto de crisis económica y financiera como el abierto en Europa a partir del año 2008. Además de los desequilibrios en las finanzas públicas de algunos países europeos, la propia globalización juega un papel en la cimentación de este marco, por su influencia en el terreno ideológico en la propia construcción de la noción de envejecimiento, la consideración del envejecimiento como riesgo social, y la creación de nuevas estructuras de control y gestión (Phillipson, 2006: 202).

Para terminar este epígrafe, abordo más en profundidad el mito del conflicto o la guerra entre generaciones, principal arma discursiva para deslegitimar la redistribución intergeneracional. Este mito, quiero enfatizar, parece extenderse en la discusión pública europea en este momento, tras la Gran Crisis, casi medio siglo después de haber sido contestado con datos en Estados Unidos, y en oposición a toda la evidencia empírica recabada por la gerontología en sus más de cincuenta años de historia.

El lanzamiento de la idea de gerontocracia se produjo en la década de 1970 en Estados Unidos, donde fue propagada por grupos como la Fundación de los Americanos para la Equidad Generacional (*Foundation of the Americans for Generational Equity*, AGE), una organización financiada por círculos conservadores para promover recortes en los prestaciones sociales a los mayores. Pero, ya en 1974, la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (*American Association for the Advancement of Science*, AASS) financió un simposio titulado «La década de 1990 y más allá: ¿una gerontocracia?», en el que se abordó directamente la pregunta de si la estadounidense iba a convertirse en una democracia controlada por los mayores. El debate se centró precisamente en las consecuencias políticas del envejecimiento e hizo dialogar diferentes visiones sobre el impacto probable del cambio demográfico en los resultados electorales. Por mucho que aumente el número de personas de 65 años o más, la política americana a lo largo del siglo XXI apenas variará, se concluyó, entonces, con rotundidad (Schulz y Binstock, 2006: 201-202).

El juego de suma cero que plantea el discurso de la justicia generacional implica que los intereses de los jubilados y, en general, de las personas a partir de los 65 años son homogéneos y entran en conflicto con aquellos del resto de generaciones. Todavía más si se acepta la idea del mismo marco de una sociedad en la que la edad es irrelevante frente a la capacidad adquisitiva del individuo —pues un observador con lentes postmodernas vería «una farsa de invariabilidad, de acuerdo con las expectativas sociales» (Biggs, 2006: 115)—, la realidad es que no hay intereses comunes en este grupo etario que

puedan imponerse a los jóvenes, sino preferencias diversas entre mayores, tanto o más que entre personas de distintas edades (Busemeyer *et al.*, 2008; Goerres, 2007a y 2009).

Walker ha relacionado ya las siguientes cinco barreras a la participación e influencia política de la tercera edad: 1) no comparten los mismos intereses; 2) la tendencia a la acción colectiva es menor entre las personas retiradas, que suelen autoperibirse como menos eficaces políticamente; 3) aunque hay excepciones, no suelen disponer de canales formales para el ejercicio de la influencia; 4) barreras físicas y mentales; 5) en general no son más conservadores a la hora de votar —lo que puede existir es una tendencia a seguir apoyando al partido por el que han optado siempre— (Walker, 2006: 351-353).

Por lo pronto, las actitudes de las distintas generaciones no tienen relación con la edad cronológica (Kohli *et al.*, 2010). No se dispone de datos consistentes de comportamiento electoral determinado por intereses vinculados a la etapa del ciclo de la vida del votante, o evidencia empírica de movilización política en base a las líneas de un naciente conflicto entre grupos de edad. Entre otras causas, porque existen otras desigualdades sociales más relevantes y por la fortaleza de los lazos familiares y los apoyos instrumentales y/o afectivos mutuos entre generaciones. Si la solidaridad intergeneracional sigue gozando de buena salud a nivel micro (Bengtson y Putney, 2006; Kohli *et al.*, 2010; Kohli, 2015), parece poco probable que surja una dinámica opuesta a nivel macro.

Nada de lo anterior quiere decir que no exista potencial para un incremento de la movilización política en torno a líneas generacionales en el futuro, que los politólogos también debemos tratar de prever y, en el que caso de que se produzca, explicar. Pero, en definitiva, a día de hoy, los jóvenes pueden dormir tranquilos, o «dejar de preocuparse y querer a los pensionistas» (Lynch, 2015: 53).

#### IV. CONCLUSIONES

A pesar de los problemas presupuestarios que están condicionando las decisiones de gasto en algunos Estados miembros de la UE, hasta la fecha, el envejecimiento no parece haber abierto una competencia entre generaciones por los recursos públicos ni provocado la apertura de una nueva línea de conflicto político basada en la edad, entre otras causas, porque los intereses de los mayores son diversos y la solidaridad a nivel micro muy resistente. Sin embargo, en el debate público de algunas sociedades europeas está cada vez más presente el mito de la gerontocracia o del creciente control de la democracia por parte de las personas de más edad.

Recuerdo que el fantasma de la gerontocracia se puso en circulación en Estados Unidos en la década de 1970 por parte de colectivos interesados en

recortar las prestaciones sociales de los mayores. Inmediatamente, fue contestado con teorías y datos. Esta falsa creencia desembarcó primero en el Reino Unido y, sobre todo desde los años 1990, también en Europa continental. A pesar de tener en contra toda la evidencia empírica de más de medio siglo de gerontología, es ahora, tras la Gran Recesión iniciada en 2008, cuando empieza a tener éxito.

Un contrato intergeneracional viable, tanto a nivel micro como macro, es un elemento común a cualquier sociedad humana, y debe estar abierto a discusión y cambio. Seguramente, en este momento, las generaciones más jóvenes de algunas sociedades envejecidas precisen una asignación de recursos públicos mayor, en beneficio de la productividad de sus economías y, sobre todo, por razones de equidad. No obstante, convendría que ninguna opinión pública europea dejase de creer que el bienestar de sus señores es una responsabilidad colectiva, por influencia no del supuesto poder de estos sino de estrategias discursivas que solo interesan a aquellos contribuyentes que prefieren dejar de pagar lo que por capacidad les corresponde, en sistemas fiscales más o menos progresivos, sostén del modelo social europeo.

Defiendo que la ciencia política tiene pocas tareas más relevantes en su agenda que aportar ideas y datos al debate sobre los efectos políticos del envejecimiento. Se necesitan mejores preguntas y más evidencia para responder, entre otras muchas, a cuestiones como: ¿cuándo los partidos modifican su oferta electoral en una sociedad envejecida? ¿Algunas fuerzas políticas se están apropiando de temas como las pensiones o la atención a la dependencia? ¿El aumento del porcentaje de mayores entre los afiliados a los partidos afecta a sus prioridades y posiciones? ¿Qué explica la variación en el diseño, ejecución e impacto de políticas de envejecimiento?

Se precisan, asimismo, desarrollos teóricos sobre las dinámicas políticas de las sociedades envejecidas, que asistan en la construcción de datos comparables, así como en la comprensión de las observaciones empíricas y sus implicaciones normativas.

Finalmente, como se está haciendo ya, se debe mostrar disponibilidad para contribuir a mejorar las iniciativas políticas orientadas a facilitar la participación de los mayores, así como actualizar el contrato generacional basado en la idea de responsabilidad colectiva sobre el bienestar de los ciudadanos de todas las edades, con el objetivo de mantener su viabilidad.

### **Bibliografía**

- Alstott, A. L. (2016). *A New Deal for Old Age. Toward a Progressive Retirement*. Cambridge (MA); London: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674545816>.
- Banco Mundial (1994). *Averting the Old Age Crisis. A World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press.

- Bauman, Z. (2007). *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity.
- Beck, U. (1992). *The Risk Society*. London: Sage Books.
- Bengtson, V. L., Putney, N. M. y Johnson, M. L. (2005). The problem of theory in gerontology today. En M. L. Johnson (ed.). *The Cambridge Handbook of Age and Aging* (pp. 3-20). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511610714.003>.
- Bengtson, V. L. y Putney, N. M. (2006). Future 'Conflicts' across Generations and Cohorts? En J. A. Vincent, C. R. Phillipson y M. Downs. *The Futures of Old Age* (pp. 20-29). London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446211533.n2>.
- Biggs, S. (2006). Ageing Selves and Others: Distinctiveness and Uniformity in the Struggle for Intergenerational Solidarity. En J. A. Vincent, C. R. Phillipson y M. Downs. *The Futures of Old Age* (pp. 109-116). London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0144686X06264894>.
- Binstock, R. H. (1972). Interest-Group Liberalism and the Politics of Aging. *The Gerontologist*, 12, 265-280. Disponible en: [https://doi.org/10.1093/geront/12.3\\_Part\\_1.265](https://doi.org/10.1093/geront/12.3_Part_1.265).
- (1991). From the great society to the aging society: 25 years of the older Americans Act. *Generations*, 15 (3), 11-18.
- y George, L. K. (2006). *Handbook of the Aging and the Social Sciences* (6.<sup>a</sup> ed.). Amsterdam: Academic Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-012088-3/88250-0031>.
- Bristow, J. (2015). *Baby Boomers and Generational Conflict*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137454737>.
- Busemeyer, M. R., Goerres, A. y Weschle, S. (2008). Demands for Redistributive Policies in an Era of Demographic Aging: The Rival Pressures from Age and Class in 15 OECD Countries. *Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIFG). Discussion Paper DPO8*, 3.
- Comisión Europea (2005). Libro verde *Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones* [Bruselas, 16/03/2005, COM (2005) 94 final].
- Cumming, E. y Henry, W. E. (1961). *Growing old, the process of disengagement*. New York: Basic Books.
- Cutler, N. E. (1977). Demographic, Social-Psychological, and Political Factors in the Politics of aging: A Foundation for Research in 'Political Gerontology'. *American Political Science Review*, 71 (3), 1011-1025. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1960104>.
- Day, C. L. (1990). *What Older Americans Think: Interest Groups and Aging Policy*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400861125>.
- Doyle, M. (2015). *The politics of old age. Older people's interest organisations and collective action in Ireland*. Manchester: Manchester Univeristy Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719090479.003.0002>.
- Eurostat (2011). *Active Ageing and Solidarity between Generations. A Statistical Portrait of the European Union 2012*. Luxemburg: Oficina de Publicaciones de la UE.
- Fennell, G., Phillipson, C. y Evers, H. (1988). *The Sociology of Old Age*. Milton Keynes: Open University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0144686X0000711X>.
- George, L. (2006). Perceived Quality of Life. En R. H. Binstock y L. K. George. *Handbook of the Aging and the Social Sciences* (6.<sup>a</sup> ed.) (pp. 320-336). Amsterdam: Academic Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-012088388-2/50021-3>.

- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Goerres, A. (2007a). Can We Reform the Welfare State in Times of 'Grey' Majorities? The Myth of an Electoral Opposition between Younger and Older Voters in Germany. *Max Planck Institute for the Study of Societies. Working Paper*, 5.
- (2007b). Why are Older People More Likely to Vote? The Impact of Ageing on Electoral Turnout in Europe. *British Journal of Politics and International Relations*, 9, 90-121. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2006.00243.x>.
- (2008). The grey vote: Determinants of older voters' party choice in Britain and West Germany. *Electoral Studies*, 27, 285-304. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.12.007>.
- (2009). *The Political Participation of Older People in Europe. The Greying of our Democracies*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230233959>.
- Held, D. y McGrew, A. (2002). *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Higgs, P. y Gilleard, C. (2015a). Generational Justice, Generational Habitus and the 'Problem' of the Baby Boomers. En C. Torp (ed.). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice* (pp. 251-263). Basingstoke: Palgrave. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9781137283177\\_13](https://doi.org/10.1057/9781137283177_13).
- (2015b). *Rethinking Old Age. Theorising the Fourth Age*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-38400-3>.
- Hudson, R. B. (2016). Politics and Policies of Aging in the United States. En L. K. George y K. F. Ferraro (eds.). *Handbook of Aging and the Social Sciences* (6.<sup>a</sup> ed.) (pp. 441-459). London, San Diego y Waltham: Elsevier.
- Kohli, M. (2015). Generations in Aging Societies: Inequalities, Cleavages, Conflicts. En C. Torp (ed.). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice* (pp. 265-288). Basingstoke: Palgrave. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9781137283177\\_14](https://doi.org/10.1057/9781137283177_14).
- *et al.* (2010). Linkages among Adult Family Generations: Evidence from Comparative Survey Research. En P. Heady y M. Kohli (eds.). *Familia, Kinship and State in Contemporary Europe, vol. 3: Perspectives on Theory and Policy* (pp. 195-220). Frankfurt: Campus.
- Kolb, P. (2014). *Understanding Aging and Diversity*. London-New York: Routledge.
- Lynch, J. (2006). *Age in the Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511606922>.
- (2015). Age Politics and Pension Systems Development and Reform. En C. Torp (ed.). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice* (pp. 49-60). Basingstoke: Palgrave. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9781137283177\\_4](https://doi.org/10.1057/9781137283177_4).
- Macnicol, J. (2015). *Neoliberalising Old Age*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316335666>.
- Minkler, M. y Robertson, A. (1991). The ideology of age/race wars: Deconstructing a social problem. *Ageing and Society*, 11, 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0144686X00003809>.
- y Fadem, P. (2002). Successful Aging: A disability perspective. *Journal of Disability Policy Studies*, 12, 229-235. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/104420730201200402>.

- Moreno, L. (2013). *La Europa asocial*. Barcelona: Península. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/europace/eut032>.
- Naciones Unidas (2003). *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. New York.
- Natali, D. (2012). *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Organización Mundial de la Salud (2002). *Active Ageing: A Policy Framework*. Disponible en: <https://goo.gl/T9GoLs>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1988). *Ageing populations – The social policy implications*. Paris: OCDE.
- (1998). *Maintaining prosperity in an aging society*. Paris: OCDE.
- (2001). *Aging and income*. Paris: OCDE.
- Phillipson, C. (2006). Ageing and Globalization. En J. A. Vincent, C. R. Phillipson y M. Downs. *The Futures of Old Age* (pp. 201-207). London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446211533.n20>.
- Quadagno, J. (1989). Generational equity and the politics of the welfare state. *Politics and Society*, 17, 353-376. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/003232928901700303>.
- Rowe, J. W. y Kahn, R. L. (1987). Human Aging: Usual and Successful. *Science*, 237 (4811), 143-149. Disponible en: <https://doi.org/10.1126/science.3299702>.
- (1998). *Successful Aging*. New York: Pantheon Books.
- Schulz, J. H. y Binstock, R. H. (2006). *Aging Nations: The Economics and Politics of Growing Older in America*. Westport: Praeger.
- Sidorenko, A. y Walker, A. (2004). The Madrid International Plan of Action on Ageing: from conception to implementation. *Ageing and Society*, 24 (1), 147-165. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0144686X03001661>.
- Torp, C. (ed.). (2015). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137283177>.
- Vera-Sanso, P. et al. (2014). Participation and social connectivity. En A. Walker (ed.). *The new science of ageing* (pp. 181-2018). Bristol-Chicago: Policy Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447314660.003.0006>.
- Vincent, J. (1996). Who's afraid of an aging population? Nationalism, the free market and the construction of old age as an issue. *Critical Social Policy*, 16, 3-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/026101839601604701>.
- Vincent, J. A., Phillipson, C. R. y Downs, M. (2006). *The Futures of Old Age*. London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446211533.n19>.
- Walker, A. (1990). The economic 'burden' of aging and the prospect of intergenerational conflict. *Ageing and Society*, 10 (4), 377-396. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0144686X00007376>.
- (2006). Aging and Politics: An International Perspective. En R. H. Binstock y L. K. George (eds.) (6ª ed). *Handbook of the Aging and the Social Sciences* (pp. 339-359). Amsterdam: Academic Press.
- (2014). A new policy perspective on ageing. En A. Walker (ed.). *The new science of ageing* (pp. 241-259). Bristol-Chicago: Policy Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t88xdh.12>.

- y Naegele, G. (2009). Major Policy Challenges of Ageing Societies: Britain and Germany Compared. En A. Walker y G. Naegele (eds.). *Social Policy in Ageing Societies. Britain and Germany Compared* (pp. 1-21). Basingstoke: Palgrave.
- Westerhof, G. J. y Tulle, E. (2007). Meaning of ageing and old age: Discursive contexts, social attitudes and personal identities. En J. Bond, S. Peace, F. Dittmann-Kohli y G. Westerhof. *Ageing in Society* (pp. 235-254). London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446278918.n11>.
- Williamson, J. B. y Béland, D. (2016). The Future of Retirement Security in Comparative Perspective. En L. K. George y K. F. Ferraro (eds.). *Handbook of Aging and the Social Sciences* (6ª ed.) (pp. 461-481). London-San Diego-Waltham: Elsevier. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-417235-7.00022-6>.

## Anexo

Tabla AI. *Esperanza de vida al nacer (en 2015) y porcentaje de mayores (en 2016) en los Estados miembros de la UE*

	<b>Esperanza de vida al nacer de los hombres*</b>	<b>Esperanza de vida al nacer de las mujeres*</b>	<b>Porcentaje de la población de 65 o más años</b>
<i>Media UE</i>	77,9 (62,6)	83,3 (63,3)	19,2
Alemania	78,3 (65,3)	83,1 (67,5)	21,1
Austria	78,8 (57,9)	83,7 (58,1)	18,5
Bélgica	78,7 (64,4)	83,4 (64)	18,2
Bulgaria	71,2 (61,5)	78,2 (65)	20,4
Chipre	79,9 (63,1)	83,7 (63,4)	15,1
Croacia	74,4 (55,3)	80,5 (56,8)	19,2
Dinamarca	78,8 (60,4)	82,7 (57,6)	18,8
Eslovaquia	73,1 (54,8)	80,2 (55,1)	14,4
Eslovenia	77,8 (58,5)	83,9 (57,7)	18,4
España	80,1 (63,9)	85,8 (64,1)	18,7
Estonia	73,2 (53,8)	82,2 (56,2)	19
Finlandia	78,7 (59,4)	84,4 (56,3)	20,5
Francia	79,2 (62,6)	85,5 (64,6)	18,8
Grecia	78,5 (63,9)	83,7 (64,1)	21,3
Hungría	72,3 (58,2)	79 (60,1)	18,3
Irlanda	79,6 (66,6)	83,4 (67,9)	13,2
Italia	80,3 (62,6)	84,9 (62,7)	22
Letonia	69,7 (51,8)	79,5 (54,1)	19,6
Lituania	69,2 (54,1)	79,7 (58,8)	19
Luxemburgo	80 (63,7)	84,7 (60,6)	14,2
Malta	79,7 (72,6)	84 (74,6)	19
Países Bajos	79,9 (61,1)	83,2 (57,2)	18,2

.../...

.../...

	<b>Esperanza de vida al nacer de los hombres*</b>	<b>Esperanza de vida al nacer de las mujeres*</b>	<b>Porcentaje de la población de 65 o más años</b>
Polonia	73,5 (60,1)	81,6 (63,2)	16
Portugal	78,1 (58,2)	84,3 (55)	20,7
Suecia	80,4 (74)	84,1 (73,8)	19,8
República Checa	75,7 (62,4)	81,6 (63,7)	18,5
Reino Unido	79,2 (63,7)	82,8 (63,3)	17,9
Rumanía	71,5 (59)	78,7 (59,4)	17,4

\* Entre paréntesis, el indicador años de vida saludable al nacer, definida como la ausencia de limitaciones a la autonomía personal.

*Fuente:* elaboración propia con datos de Eurostat.

## Glosario

*Contrato intergeneracional*: expectativas y obligaciones compartidas en relación al envejecimiento y la sucesión de generaciones en el tiempo en una estructura social.

*Equidad o justicia generacional*: etiqueta trampa de un marco discursivo, puesto en circulación en la década de 1970 en Estados Unidos, contrario al Estado de bienestar. Trata de difundir la falsa creencia de que el contrato intergeneracional, en el que se fundamenta el modelo social europeo clásico, está roto o es insostenible en un nuevo escenario globalizado y envejecido.

*Gerontología*: campo interdisciplinar de estudio del envejecimiento de la población que comienza a desarrollarse en los años 1960. Inicialmente, se centró en temas de ciencias de la salud. Con el paso del tiempo, fue incorporando cuestiones propias de las ciencias sociales y las humanidades.

*Gerontocracia/senior power/grey power*: control del proceso político democrático por parte de los señores con el objetivo de imponer sus intereses, favorecido por el porcentaje creciente de personas mayores sobre el total de electores de un país y su menor abstencionismo. Los datos demuestran que es un mito.

*Tercera edad*: sinónimo de vejez. Véase *vejez*. Con el aumento de la esperanza de vida y las mejoras en las condiciones físicas y cognitivas de los adultos mayores, se ha empezado a distinguir entre tercera y cuarta edad. Esta última es la fase final del ciclo vital, a la que accede un individuo cuando empeora su salud hasta el punto de perder su autonomía.

*Vejez*: período cronológico diferenciado de otras etapas de la vida, como la niñez, la adolescencia, la juventud o la madurez. El criterio más habitual para marcar el tránsito a la vejez es la edad de 65 años. El postmodernismo y el neoliberalismo son contrarios a reconocer etapas vitales. Para las personas neoliberales las diferencias entre individuos no vienen dadas por la edad cronológica sino por su capacidad adquisitiva y sus hábitos de consumo.

# LOS REFORMISTAS DEL FRANQUISMO EN LAS CORTES: EL GRUPO PARLAMENTARIO INDEPENDIENTE<sup>1</sup>

The reformists of the Franco regime at the Cortes:  
The Independent Parliamentary Group

MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ

Universidad Autónoma de Madrid

miguel.gimenez@uam.es

## *Cómo citar/Citation*

Giménez Martínez, M. Á. (2017).

Los reformistas del franquismo en las Cortes:  
el Grupo Parlamentario Independiente.

*Revista de Estudios Políticos*, 179, 199-230.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.07>

## **Resumen**

Entre los sectores que participaron en el proceso de cambio democrático en España, un papel destacado correspondió a los reformistas, figuras que, a la muerte de Franco, ocupaban puestos relevantes dentro de las instituciones de la dictadura y que protagonizaron diversos intentos de transformación del régimen en sentido democratizador. Algunos de estos reformistas, procuradores en Cortes, decidieron formar en la primavera de 1975 el Grupo Parlamentario Independiente, que constituyó un auténtico revulsivo en la mortecina existencia de la Cámara, dominada por el inmovilismo. A través de sus iniciativas, dinamizó la vida política española, y su influencia se pondría especialmente de manifiesto durante el debate de la Ley para la Reforma Política. Mediante el análisis de documentación inédita, este artículo trata de reconstruir la actividad del grupo y calibrar la contribución de sus miembros a la transición a la democracia.

---

<sup>1</sup> El autor quiere agradecer a quien fuera uno de los fundadores del Grupo Parlamentario Independiente, Enrique Sánchez de León Pérez, la inestimable ayuda que ha prestado a este trabajo, cuya realización no habría sido posible sin la consulta de los documentos que obran en su archivo personal (en adelante, AESL).

**Palabras clave**

España; franquismo; transición a la democracia; Cortes; grupos parlamentarios.

**Abstract**

Among the actors that took part in the process of democratic change in Spain, a prominent role was occupied by the reformists, leading figures who, at the death of Franco, held relevant positions within the dictatorship's institutions and carried out several attempts to transform the regime in a democratising sense. Some of these reformists, deputies of the *Cortes*, decided during the spring of 1975 to form the Independent Parliamentary Group (IPG), which served as an authentic wake-up call in the dull existence of the House, dominated as it was by ultraconservatism. Through its initiatives, the IPG re-invigorated Spanish political life, and its influence was patent during the discussion of the Political Reform Law. Through the analysis of unpublished documents, this paper aims to reconstruct the activity of the Group and assess the contribution of its members to the transition to democracy.

**Keywords**

Spain; Francoism; transition to democracy; Cortes; parliamentary groups.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CORTES ORGÁNICAS. III. EL GRUPO PARLAMENTARIO INDEPENDIENTE: 1. Iniciativas parlamentarias. 2. La reforma política y el GPI. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende analizar la actuación política del Grupo Parlamentario Independiente (GPI), que concentró dentro de las Cortes a los elementos reformistas de la élite política franquista en la etapa 1975-1977. Según nuestro análisis, pueden clasificarse como reformistas aquellos que defendieron públicamente posturas democratizadoras en el seno de la dictadura antes de la muerte de Franco y que posteriormente aceptaron —con distintos grados de intensidad— las consecuencias del proceso constituyente que culminó en 1978<sup>2</sup>. Desde nuestro punto de vista, el reformismo fue expresión de una reacción eminentemente pragmática ante la inminente desaparición de un régimen autoritario de signo derechista. La existencia de una alternativa reformista de estas características fue importante por tres motivos principales. En primer término, porque ayudó a acelerar la pérdida de legitimidad de la dictadura al oponerse a los proyectos meramente continuistas propugnados desde el poder. En segundo lugar, porque el reformismo aportaría hombres e ideas a los primeros Gobiernos de la monarquía, favoreciendo de forma destacada el tránsito a la democracia. Y, por último, porque llevó a cabo una importante contribución a la consolidación del proceso democrático al incorporar al mismo a amplios sectores previamente apolíticos o desmovilizados<sup>3</sup>.

Los antecedentes más o menos próximos del reformismo pueden encontrarse en el debate surgido en el seno del régimen franquista en relación con la elaboración de la Ley Orgánica del Estado, promulgada finalmente en 1967. Simplificando un tanto, puede decirse que, a partir de entonces, empezaron a surgir voces entre la clase dirigente partidarias de una institucionalización definitiva del mismo. Las distintas familias políticas del régimen sintieron la

---

<sup>2</sup> La obra más completa que se ha publicado al respecto es la de Palomares (2006). Versiones más críticas sobre el papel de los reformistas en la transición las dan Molinero e Ysàs (2008: 183-282), y, sobre todo, Juliá (2010: 263-271).

<sup>3</sup> Powell (1997: 247).

necesidad de crear nuevos mecanismos que racionalizasen el reparto de poder entre la coalición gobernante, un reparto realizado de forma cada vez más arbitraria por un Franco cuyo deterioro físico era cada vez más grave<sup>4</sup>. Desde ese momento y, especialmente, tras el nombramiento de Luis Carrero Blanco como presidente del Gobierno, en junio de 1973, proliferaron las llamadas a favor de una apertura del sistema desde el interior del mismo.

Al menos tres núcleos reformistas con un mínimo de organización interna, así como numerosas iniciativas individuales, hicieron su aparición en aquellos momentos: el núcleo de los que podríamos denominar «azules»; otro formado en torno al exministro de Información y Turismo, Manuel Fraga, que fundaría el Gabinete de Orientación y Documentación S. A. (GODSA) en la primavera de 1973<sup>5</sup>, y el «grupo Tácito», de inspiración democristiana, que se daría a conocer en las mismas fechas mediante la publicación de artículos semanales en el diario católico *Ya*<sup>6</sup>.

El núcleo de los «azules» tuvo su origen en una reunión de consejeros nacionales del Movimiento celebrada en 1970 bajo la presidencia de Fernando Herrero Tejedor con el fin de exigir una mayor celeridad en la regulación del derecho de asociación política. Ello daría lugar a la creación del grupo de los «consejeros jóvenes», que se reunían periódicamente para unificar criterios de cara a su actuación en las instituciones políticas<sup>7</sup>. A iniciativa de estos, en la Pascua de Reyes de 1973, un total de 39 personalidades del régimen dirigieron una carta abierta a Franco en la que se subrayaba la necesidad de «diálogo y comunicación entre el pueblo y sus gobernantes mediante el responsable

<sup>4</sup> En torno a esta cuestión, véanse Soto Carmona (2005) e Hispán Iglesias de Ussel (2006: 395 y ss.).

<sup>5</sup> Entre sus componentes se encontraban Félix Pastor Ridruejo, Carlos Argos, José Manuel Romay Beccaría y Manuel Millán. Una reseña más exhaustiva de sus miembros puede encontrarse en GODSA, *Boletín*, 8-9, enero de 1977, pp. 24-27. Véase Fraga Iribarne (1980: 297-330). Según López Nieto (1988: 18), GODSA «fue un auténtico embrión de partido» y años más tarde se convertiría en «la plataforma más sólida con que contaba Fraga en su actividad política en 1975 y 1976».

<sup>6</sup> La lista de integrantes de «Tácito» incluía, entre otros, a Rafael Arias-Salgado, Landelino Lavilla, Juan Antonio Ortega o José Manuel Otero Novas. Sobre este grupo véase Powell (1990). También son interesantes las memorias de otros miembros del grupo, como Osorio (1980: 24-27), Álvarez de Miranda (1985: 45-51) y Oreja (2011: 103).

<sup>7</sup> El grupo lo componían personas de orígenes distintos: Rafael Cabello de Alba, Rodolfo Martín Villa, Marcelino Oreja, José Miguel Ortí Bordás, Gabriel Cisneros, Enrique Sánchez de León, Miguel Primo de Rivera, Nicolás Franco, Fernando Ybarra y Rafael Ruiz-Gallardón, en el despacho del cual se celebraban las reuniones. Véanse al respecto los testimonios de Ortí Bordás (2009: 128-130) y Sánchez de León (2008: 41).

ejercicio de todas las libertades, y entre ellas la eficiente crítica de la acción política», exigiéndose asimismo «nuevos y más amplios cauces de participación política»<sup>8</sup>. Una parte importante del «grupo de los 39» impulsaría el Grupo Parlamentario Independiente, del que nos ocuparemos a continuación. Antes, sin embargo, es necesario realizar algunas consideraciones en torno a la particular naturaleza que adoptaron los Grupos Parlamentarios durante el franquismo.

## II. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CORTES ORGÁNICAS

Los presupuestos que inspiran cualquier ordenamiento parlamentario en un Estado de derivación liberal brillaron por su ausencia desde el primer momento durante la dictadura de Franco<sup>9</sup>. El nuevo régimen surgido de la Guerra Civil originó la desaparición, entre otras instituciones, derechos y libertades, de los Grupos Parlamentarios. Dentro de la llamada «democracia orgánica», en 1942 se pusieron en pie unas Cortes que, de acuerdo con su Ley Constitutiva (LC)<sup>10</sup>, eran «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» (art. 1). No eran, por tanto, representativas de los ciudadanos sino que se trataba de un colegio no electivo —al menos en su gran mayoría—, que no reflejaba el pluralismo político de la sociedad española<sup>11</sup>. Téngase en cuenta que las libertades públicas que permiten el ejercicio de la actividad política, como la libertad de expresión, el derecho a la información o el derecho de reunión y asociación, se encontraban fuertemente restringidas,

<sup>8</sup> Citado en Payne (1987: 551). Entre los signatarios se hallaban Eduardo Navarro, Gabriel Cisneros, Antonio Castro Villacañas, Enrique Sánchez de León y José Miguel Ortí Bordás. Para una lista más detallada, véase Martín Villa (1984: 49).

<sup>9</sup> Véanse Fernández Carvajal (1969), Zafra Valverde (1973), De Esteban *et al.* (1973), Menéndez Rexach (1979), Ferrando Badía (1984) y Giménez Martínez (2014).

<sup>10</sup> Este texto sería modificado por la Ley de 9 de marzo de 1946, que introdujo algunos cambios en materia compositiva con vistas a la segunda legislatura, y por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, que la reformó sustancialmente. Véase Fernández Carvajal (1967). Sobre las Cortes franquistas, véanse los trabajos monográficos de Díaz-Nosty (1972), Iglesias Selgas (1973) y Giménez Martínez (2012).

<sup>11</sup> Herrero de Miñón (1972: 41), en torno al papel que las Cortes desempeñaban en el conjunto del sistema, apuntaba que eran únicamente órgano del Estado y no de representación nacional. La significación histórica de aquella Cámara residió, a juicio de Baena del Alcázar (1999: 286), en ser lugar de encuentro de los poderosos del régimen.

cuando no abiertamente prohibidas<sup>12</sup>. Por otro lado, los partidos políticos estaban penalmente sancionados, con lo que ninguna referencia a estos podía encontrarse en el sistema electoral de los pocos procuradores electivos. El carácter puramente nominal de estas Cortes se confirma, además, con la ausencia de autonomía normativa, por cuanto su Reglamento debía de elaborarlo «de acuerdo con el Gobierno» (LC, disposición adicional).

Ni siquiera los grupos que colaboraron con la dictadura, aquellos que articularon dentro del régimen autoritario lo que Linz denominaba «pluralismo limitado»<sup>13</sup>, aparecieron mínimamente organizados en el interior de la Cámara. Las llamadas «familias políticas»<sup>14</sup> no pasaron de ser «entes sociales de contornos no siempre precisos, unas veces cercanos a grupos ideológicos, aunque carentes de estructura y organización para la competencia política, y otras veces más próximos a puros grupos de interés, pero que ni en un caso ni en otro pudieron identificarse exactamente con la imagen que estas denominaciones evocan en pura teoría o en su referencia a realidades comparadas»<sup>15</sup>.

Las Cortes franquistas dispusieron de un total de cuatro Reglamentos (publicados en los años 1943, 1957, 1967 y 1971)<sup>16</sup> desde su constitución,

---

<sup>12</sup> El Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, reconocía en sus arts. 12 y 16 la libertad de expresión y el derecho de reunión y asociación, respectivamente. Sin embargo, el propio Fuero, en su art. 33, la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 18 de mayo de 1958, y la extensa casuística del Código Penal limitaban sustancialmente estas libertades. El desarrollo legislativo de estas disposiciones no mejoraría la situación. La Ley de Prensa e Imprenta, de 18 de marzo de 1966, pese a su afán liberalizador, no hizo efectiva la libertad de expresión y el derecho a la información, al contemplar frente a las extralimitaciones una triple responsabilidad: penal, administrativa y civil. Las limitaciones y restricciones podían encontrarse también en la Ley de Reuniones de 1880, completada por una Orden de 1939, y en la Ley de Asociaciones, de 24 de diciembre de 1964. Véase sobre esta materia, Fernández Segado (1986: 709-710).

<sup>13</sup> Linz (1964: 295).

<sup>14</sup> Este concepto alcanzó gran relevancia a partir de la publicación del libro de De Miguel (1975: 143-233), en el que se clasificaba a quienes desempeñaron tales cargos en los siguientes grupos, que él denominaba «familias»: militares, primorriveristas, tradicionalistas, monárquicos, falangistas, católicos, integristas, tecnócratas y técnicos. Posteriormente se han expresado otras fórmulas para aludir a la misma realidad sociopolítica, tales como «personal político» (Viver Pi-Sunyer, 1978), «élites políticas» (Jerez Mir, 1982) y «cuadros políticos» (Sánchez Recio, 1996).

<sup>15</sup> Garrarena Morales (1977: 142-143). Este autor recuerda además la práctica imposibilidad de identificar a aquellas «familias», es decir, de saber cuántas y cuáles fueron.

<sup>16</sup> El texto de los mismos puede consultarse en Fernández Sarasola (2012: 378-458).

consecuencia de la LC de 1942, hasta su extinción en 1977, tras la aprobación de la Ley para la Reforma Política. En ninguno de estos textos se contenía referencia alguna a grupos de procuradores que pudieran aproximarse al concepto de Grupo Parlamentario: las condiciones ambientales, como hemos visto, impedían tal posibilidad. Así, un fenómeno natural desde que empiezan a manifestarse los primeros colectivos ideológicos de parlamentarios, esto es, la proximidad entre sus miembros en los escaños de la Cámara, se impedía ya en el Reglamento de 1957, al establecerse que los procuradores tomarían asiento en el salón de sesiones «según el orden alfabético de sus primeros apellidos» (art. 62.2)<sup>17</sup>. El régimen nunca estuvo dispuesto a permitir uniones de parlamentarios, entre los que existieran afinidades, que constituyeran otras tantas unidades de maniobra para el ejercicio de su función, ya que le interesaba la desarticulación de la acción de los procuradores<sup>18</sup>.

Excepto en el primer Reglamento de este período, aparecían en todos los demás algunas menciones a los «grupos de procuradores» en obvia —por cuanto no podía ser de otro modo— referencia a las categorías establecidas en el art. 2 de la LC. Ya en el Reglamento de 1957 (art. 25.1) se afirmaba que «en cada Comisión estarían representados, dentro de lo posible, los diversos grupos que integran la Cámara». El Reglamento de 1967 repetía en aquel mismo artículo y de modo casi literal la referencia a los grupos de la Cámara. El último de los textos que estuvo en vigor, el de 1971, especificaría claramente el concepto de aquellos grupos —algo que nadie había llegado a dudar— remitiéndose en varias ocasiones (arts. 25.1 y 2, 35.2 y 36.2) al aludir a ellos a cuanto se establecía en el art. 2 de la LC; en definitiva, se trataba de las distintas clases de procuradores —hasta un total de diez— incluidas en aquel precepto de la segunda de las Leyes Fundamentales franquistas, que las diferenciaba en función del título por el que accedían a las Cortes.

Solo en los momentos previos a la muerte de Franco pareció vislumbrarse la posibilidad de regular los Grupos Parlamentarios como reflejo del pluralismo político al que se encaminaba el país. Distintas proposiciones y sugerencias en este sentido estaban sometidas a estudio en la Comisión de Reglamento desde junio de 1975. Sin embargo, la reforma del Reglamento para dar cabida a los grupos políticos era una cuestión de voluntad política y ni el presidente de la

<sup>17</sup> Fraga Iribarne (1959: 53) consideraba entonces que «no habiendo grupos políticos reconocidos en las Cortes, [éste] es el procedimiento más natural».

<sup>18</sup> Giménez Martínez (2012: 206). Basta observar la actitud mostrada por las autoridades cuando se esbozó en 1968 un embrión de Grupo Parlamentario con motivo de las reuniones «trashumantes» emprendidas por los procuradores familiares. Véase Díaz-Nosty (1972: 77-104).

Cámara, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, ni el Gobierno estaban interesados en modificar el funcionamiento de una institución que servía con fidelidad al propósito para el que se diseñó: servir de apoyo para la resolución de determinadas decisiones de relevancia política y «constitucional»<sup>19</sup>.

Hubo que esperar al inicio de la nueva etapa histórica que supuso la proclamación de Juan Carlos de Borbón como rey de España para que se ordenara el «pluralismo» del régimen dentro de la Cámara por medio de grupos parlamentarios, coincidiendo con la primera regulación del derecho de asociación política tras la Guerra Civil<sup>20</sup>. El nuevo presidente de las Cortes nombrado por el monarca, Torcuato Fernández-Miranda, optó por materializar esta innovación mediante el instrumento procesal que tenía en sus manos: la vía interpretativa y supletoria. En efecto, el art. 18.23 del Reglamento de 1971 otorgaba a la Presidencia de las Cortes la facultad de interpretar y suplir dicho texto en los casos de duda u omisión. En ejercicio de aquella competencia, la máxima autoridad de la Cámara, previo informe favorable de la Comisión de Reglamento y de acuerdo con el Gobierno, dictó una Disposición regulando los grupos parlamentarios<sup>21</sup>.

En el preámbulo de dicha disposición, Fernández-Miranda afirmaba que el cumplimiento de las funciones encomendadas a las Cortes se vería potenciado al expresarse las opiniones de manera colectiva «y no meramente individual». El sistema para permitir aquella expresión no podía ser otro «que el vigente en la mayor parte de los Parlamentos y que cuenta con su antecedente en nuestra tradición histórica, de reconocer y regular el derecho a la formación de grupos entre los procuradores en razón de sus criterios políticos». Así, la normativa entonces emanada autorizaba la constitución de grupos parlamentarios «en función de tendencias o criterios políticos [...] y siempre bajo la autoridad de la Presidencia de las Cortes». El mínimo de procuradores necesarios para la formación de un grupo se fijaba en 50 (un número muy elevado si se tiene en cuenta que en aquel momento las Cortes se componían de 543 miembros). Se impedía a los procuradores formar parte de más de un grupo y

<sup>19</sup> Soto Carmona (1995: 126). Esta función, que Tusell (2005: 171) llamó «resonadora», alcanzaba su máxima expresión en las contadas ocasiones en que Franco acudía a la Cámara a abrir las sesiones de una nueva legislatura o promulgar alguna de las Leyes Fundamentales.

<sup>20</sup> La Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, es posterior en solo tres meses a la Disposición de la Presidencia de las Cortes que analizamos a continuación.

<sup>21</sup> El texto completo de esta Disposición se encuentra en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, 1489, de 9 de marzo de 1976, p. 35 989. Un comentario de la misma en Aguiló Lúcia (1976).

se establecía la publicación, en el *BOCE*, de los nombres de los miembros de cada agrupación —cosa que nunca se hizo— así como de la declaración o «programa delimitador de sus fines» que estos debían redactar al formarla. El régimen interior de cada grupo sería acordado autónomamente, y debería respetar, en todo caso, la libertad de voto y el derecho de cada uno de sus componentes a intervenir en la formación de la voluntad del grupo, a elegir los órganos de dirección, a explicar su voto y a abandonarlo. Por último, la Disposición otorgaba a la Presidencia de la Cámara la posibilidad de autorizar «con carácter provisional» la constitución como grupos parlamentarios de aquellos que tuvieran más de 25 miembros y cumpliesen los demás requisitos exigidos.

Como puede apreciarse, esta normativa concedía amplias posibilidades de intervención al presidente de las Cortes en la vida de los grupos, sometidos siempre a su autoridad. Además, precisaba aspectos del funcionamiento interior de aquellos que en unos casos por ser obvios (el derecho de abandonar el grupo o de participar en sus actividades) y en otros por resultar difícilmente practicables (la libertad absoluta de voto), chocan con cualquier regulación moderna de las fracciones que normalmente, con muy buen criterio, los silencia. Por otra parte, no deja de sorprender que simultáneamente al reconocimiento de los grupos parlamentarios no se procediera a una reforma del Reglamento de las Cortes, ya que las competencias de aquellos, en cuanto tales, eran inexistentes<sup>22</sup>. Así pues, hay que afirmar que los grupos parlamentarios del franquismo «solo se parecían a los propios de cualquier Cámara democrática en el nombre»<sup>23</sup>. Como estableció Torres del Moral, «la regulación no contemplaba Grupos Parlamentarios, sino meros agregados ocasionales de procuradores»<sup>24</sup>.

Ahora bien, si desde el punto de vista jurídico la regulación de los grupos parlamentarios fue claramente insuficiente, desde una perspectiva política adquiriría gran importancia en el contexto del proceso de transición a la democracia. Así, los grupos fueron un factor de racionalización del trabajo de la Cámara al servicio de la reforma política. Y, al mismo tiempo, hicieron que

---

<sup>22</sup> Pérez-Serrano Jáuregui (1989: 176) reconocía que esta regulación «implicaba un notorio avance en las aspiraciones democráticas», pero, al mismo tiempo, consideraba que «ese afán súbitamente democrático constituía un auténtico sarcasmo en un momento histórico en que continuaba siendo delito la pertenencia a un partido político».

<sup>23</sup> Saiz Arnáiz (1989: 74). En la misma línea se manifiesta García Guerrero (1996: 112-113). Morales Arroyo (1990: 98) habla de su «fracaso» por la «ausencia de un verdadero pluralismo político».

<sup>24</sup> Torres del Moral (1981: 30).

aquella resultara mucho más manejable por la Presidencia, porque la labor de captación y control de los procuradores que estos realizaban resultaba mucho más fácil y eficaz al disponer las Cortes de una estructura grupal que le dispensaba tener que actuar sobre miembros individuales y dispersos<sup>25</sup>.

Partiendo del hecho de que las Cortes no eran un bloque monolítico sino que en su seno coexistían «corrientes quietistas y corrientes dinámicas»<sup>26</sup>, con esta medida se fortalecieron las posturas de los procuradores partidarios del cambio para que pudieran hacer oír su voz, de forma organizada y por lo tanto más efectiva, frente a los sectores inmovilistas que mantenían bajo su control el funcionamiento de la Cámara. Frente a la opinión generalizada de que las Cortes eran un obstáculo insalvable para el cambio, lo que Fernández-Miranda pretendía era integrarlas en la reforma<sup>27</sup>. Además, los grupos debían servir para simplificar los debates y agrupar las enmiendas, algo que iría en beneficio de una agilidad reformadora exigida por la complicada coyuntura política, económica y social del momento.

Las medidas fueron bien acogidas por los sectores reformistas<sup>28</sup>, que no se engañaron sobre la finalidad de las mismas: no era un intento de dotar de nueva vida a las mortecinas Cortes, sino de romper el gregarismo imperante entre sus miembros. Así, el letrado mayor de la Cámara, Manuel Fraile Clivillés, afirmó que con la medida por primera vez las Cortes «iban a empezar a parecerse a un Parlamento europeo» y que ya nadie iba a hablar «a título personal, sino en función de un grupo que le va a respaldar». A su juicio, la opinión pública sabría ahora «a qué atenerse y por dónde van los tiros», porque «precisamente los partidos políticos nacen como consecuencia del agrupamiento de parlamentarios frente a la competición electoral»<sup>29</sup>. En la misma línea, el procurador familiar por Segovia, Andrés Reguera, reconocía que los grupos iban a servir «de preparación para el día en que puedan constituirse partidos políticos»<sup>30</sup>.

Al amparo de esta normativa, que tuvo una buena acogida por parte de los procuradores, se constituyeron un total de seis grupos parlamentarios, que

<sup>25</sup> Ortí Bordás (2009: 230-231).

<sup>26</sup> Negrín (1976: 3).

<sup>27</sup> Como dejó escrito Fernández-Miranda (1995: 320) en una nota manuscrita: «Busco demostrar que estoy dispuesto a reconocer las tendencias y fundar el sentido del pluralismo asociativo en las Cortes. Quiero ver qué grupos hay y si son posibles; y quiero ver hasta dónde es útil para los fines de la reforma el divide y vencerás frente a los que pretenden monopolizar y dirigir como budas».

<sup>28</sup> Con alguna excepción, como la de Meliá (1976).

<sup>29</sup> *Ya*, 8-2-1976, p. 3.

<sup>30</sup> *Pueblo*, 9-2-1976, p. 11.

formalizaron su existencia antes incluso de que se dictase la Disposición que permitía su creación porque la Comisión de Reglamento manifestó oficiosamente a los procuradores que tal posibilidad iba a hacerse realidad de forma inminente<sup>31</sup>. De todos ellos, el más cercano al «búnker» fue el de Acción Institucional, partidario de la continuidad con el régimen, que integraba a falangistas y tradicionalistas históricos como Raimundo Fernández-Cuesta, Pilar Primo de Rivera, Antonio María de Oriol o José Luis Zamanillo. Otros tres, Unión del Pueblo Español, el Laboral-Democrático y el Regionalista, agrupaban a diferentes sectores de la derecha franquista que toleraban una cierta renovación del régimen representativo para hacerlo «políticamente auténtico», pero siempre «dentro de las Leyes Fundamentales y de los principios ideológicos del Movimiento Nacional». Por su parte, Unión Democrática Española reunió a los procuradores pertenecientes a la asociación política homónima de inspiración católica que dirigía Alfonso Osorio. Atenazado por las disensiones internas, el sector más derechista del grupo, siguiendo a Federico Silva y Alberto Monreal, terminó escindiéndose<sup>32</sup>.

### III. EL GRUPO PARLAMENTARIO INDEPENDIENTE

El único grupo de talante claramente reformista fue el Grupo Parlamentario Independiente, que presentó el programa delimitador de sus fines el 25 de febrero de 1976<sup>33</sup>. En él, sus integrantes afirmaban su «talante democrático, social y progresista» y se definían como una colectividad de «distintas tendencias y pensamientos», pero reunidos bajo «una identidad de fines parlamentarios y políticos, conducentes a acelerar el proceso democratizador del país»<sup>34</sup>. Un proceso que debía empezar «por una profunda democratización de las Cortes», mediante «la reforma de las Leyes Fundamentales» y el establecimiento de un Congreso «por sufragio universal, secreto, libre, igual y directo»,

<sup>31</sup> *Arriba*, 5-2-1976, p. 5.

<sup>32</sup> Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), serie general, caja 3691, carpetas 1-5.

<sup>33</sup> «Grupo Parlamentario Independiente. Programa delimitador de sus fines», Madrid, 25 de febrero de 1976. AESL, carpeta GPI. Junto al programa, se comunicaba la lista de los integrantes del Comité de Coordinación del grupo: Jesús Aparicio Bernal, Gabriel Cisneros, Rubens Henríquez, Carlos Iglesias, Ángel Martínez Fuertes, José Luis Meilán, Rafael de Mendizábal, Enrique Sánchez de León, Jesús Sancho Rof y David Pérez Puga, el último de los cuales actuaba como portavoz.

<sup>34</sup> Una idea reiterada después por Enrique Sánchez de León en una entrevista publicada en *la Hoja del Lunes* (de Barcelona) (26-5-1975): «La procedencia de sus miembros es diversa, pero su meta es única».

y una segunda Cámara «de actos territoriales, sindical, profesional y de entidades representativas». Como corolario de todo ello se reclamaba «el reconocimiento de agrupaciones políticas o partidos, de libre actividad, sin más límites que [...] la democracia constitucional».

En materia sindical, el programa del GPI abogaba por «sindicatos obreros y organizaciones patronales independientes y ambos con autonomía frente a la Administración, organizados democráticamente», y estimaba que el «soporte de la democracia» eran los derechos fundamentales, que a su juicio debían «vincular a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a título de derecho directamente aplicable». En este sentido, el Estado debía, «además de declarar y aplicar libertades formales, [...] resolver todas las necesidades materiales y espirituales del ser humano». El GPI propugnaba, además, la «independencia» del Estado «respecto de las Iglesias legalmente establecidas en el país», así como el derecho de asociación y reunión para posibilitar «una convocatoria electoral en la que puedan y deban participar cuantas corrientes de opinión acepten la democracia constitucional y para legalizar una oposición política con función de crítica objetiva a las opciones del Gobierno».

En cuanto a la soberanía nacional, entendían que «le corresponde al pueblo como titular exclusivo», quedando reservado al rey una «función arbitral». El documento programático finalizaba con una demanda al Gobierno de «programas coherentes en plazos concretos» que contemplaran «la integración en Europa», la regulación de «las autonomías regionales» y la aplicación de todas las «libertades civiles básicas» para alcanzar la «concordia nacional»; y, en el campo social, «la potenciación de las formas de propiedad comunitaria o colectiva», la continuada «socialización del suelo» y la consecución de unos objetivos «también socializantes para la cultura y la educación».

Cuando se produjo la constitución formal del GPI, sus integrantes tenían a sus espaldas una breve, pero sin duda apreciable, experiencia como entidad colectiva. Y es que el Grupo Parlamentario Independiente llevaba funcionando realmente desde marzo de 1975 —un año antes, por tanto, de que se reglamentara su existencia en el seno de las Cortes—, como consecuencia del germen que supuso el inicial grupo de consejeros nacionales jóvenes y de la necesidad sentida por sus integrantes de coordinar mejor su actuación dentro de las instituciones. Aunque al principio contaba con poco más de veinte procuradores, con el paso del tiempo sus efectivos se incrementaron notablemente hasta alcanzar los 47 miembros en noviembre de 1976<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Se produjeron también algunas bajas, como las de José María Aguirre González, Luis Mombiedro de la Torre y Miguel Primo de Rivera, que abandonaron el grupo en marzo de 1976; Joaquín Fernández López, que pasó a la órbita del Grupo de Acción

La biografía de la mayor parte de los procuradores que componían el GPI se había desarrollado en el ámbito del Movimiento Nacional, estructura específicamente política de la dictadura. Se trataba de figuras que habían dado sus primeros pasos en la vida pública dentro del Frente de Juventudes o del Sindicato Español Universitario, aunque también había personas procedentes de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas o del monarquismo, que ahora accedían a la Cámara como representantes de la Organización Sindical (José Ramón Alonso, Francisco de la Caballería, Jaime Campmany, Antonio Castro Villacañas, José Comesaña, Baldomero Fernández Calviño, Julio García Valdés, Federico Gerona de la Figuera, Francisco Guerrero, Carlos Iglesias Selgas, Alberto Manzarbeitia, Ángel Martínez Fuertes, Rafael Mateo Tarí, Salvador Morales, Antonio Navarro, Pedro Perpiñán, Daniel Regalado, Jesús Sancho Rof y José María Socías)<sup>36</sup> o como consejeros nacionales (Gabriel Cisneros, Rodolfo Martín Villa, Eduardo Navarro, José Miguel Ortí Bordás y Enrique Sánchez de León)<sup>37</sup>. Junto a ellos se encontraban procuradores que habían obtenido su escaño en las Cortes por el llamado «tercio familiar» (Jesús Aparicio Bernal, Félix Calvo Ortega, Jesús Ezponda, Martín Fernández Palacio, Alberto Jarabo Payá, José Manuel Liaño, José Luis Meilán, Josep Meliá, Rafael Merino, Julián Muro, David Pérez Puga, Antonio Rosón y Antonio Segovia)<sup>38</sup> o por el de Administración Local (Paulino Buchens, Alfonso Díaz de Bustamante, Miguel Gamazo, José Manuel Martínez Aguirre, Javier Perea y Abelardo Sánchez)<sup>39</sup>. El grupo se completaba con los representantes de las asociaciones, colegios profesionales y cámaras de comercio (Rubens Henríquez, José Lladó y José Elías Gallegos)<sup>40</sup> y con un procurador designado directamente por el jefe del Estado (Rafael de Mendizábal)<sup>41</sup>.

Lo más relevante y políticamente significativo para distinguir a este grupo es el factor generacional, que como estudiaran Carr y Fusi, «fue un componente decididamente importante del aperturismo»<sup>42</sup>. La media de edad de los procuradores que integraron el GPI era, en 1976, de 47 años, mientras que la

---

Institucional y terminaría votando en contra del proyecto de Ley para la Reforma Política; Eusebio Hualde y Jesús Lample, que se trasladaron al Grupo Laboral-Democrático, y Manuel Pérez Olea, que se marchó al Grupo de Unión del Pueblo Español. Véase ACD, serie general, caja 3691, carpeta 6.

<sup>36</sup> ACD, serie documentación electoral, caja 196-4.

<sup>37</sup> ACD, serie documentación electoral, caja 196-2.

<sup>38</sup> ACD, serie documentación electoral, caja 198-2.

<sup>39</sup> ACD, serie documentación electoral, caja 197.

<sup>40</sup> ACD, serie documentación electoral, caja 199-1.

<sup>41</sup> ACD, serie documentación electoral, caja 199-2.

<sup>42</sup> Carr y Fusi (1979: 48).

del conjunto de procuradores en Cortes era de 57. Solo siete procuradores presentaban una fecha de nacimiento anterior a 1922 y, por tanto, estaban en condiciones de haber participado en la Guerra Civil, mientras que los restantes cuarenta (el 85 %) eran niños durante el conflicto o habían nacido después de él. Además, el 53 % de ellos se hallaba ante su primera experiencia «parlamentaria», lo que contrasta con la reducida renovación general de la Cámara, que respecto a la anterior legislatura solo había alcanzado al 29,2 % de los procuradores. Desde el punto de vista profesional también se observa un claro contraste entre los integrantes del GPI y la «clase política cerrada»<sup>43</sup> del franquismo, en la que la circulación o movilidad era mínima y las pautas de reclutamiento estaban más bien establecidas. Así, el 63 % eran profesionales del derecho, frente al 27,3 % del total; el 52 % eran funcionarios (catedráticos, fiscales, magistrados, letrados, inspectores, técnicos de la Administración, etc.), por el 28 % del conjunto de las Cortes, y el 38 % desarrollaban actividades empresariales, por el 18 % del total. Por último, es elocuente que en el Grupo no hubiera ningún militar, frente al 6,4 % que significaban en las Cortes<sup>44</sup>.

Estos datos ayudan a entender mejor que el GPI incorporaba a una élite política de nueva generación, que alcanzó una toma de conciencia sobre la auténtica situación política del país, constituyó el germen de un clima de opinión más libre y poroso a la realidad e hizo posible la articulación de una incipiente posición política basada, en primer lugar, en la apertura y en una segunda fase en el deseo de un proceso de desarrollo político que superase la mera liberalización del franquismo en la línea de una democratización completa y homologable. Una generación mayoritariamente dialogante y europeísta, convencida de que la nueva y modernizada sociedad española de los setenta exigía un sistema político igualmente nuevo y moderno, equiparable al de las democracias occidentales. Lo que no era obstáculo para que ocupasen cargos públicos, aceptasen la legalidad de la dictadura y, en suma, asumiesen las responsabilidades que se derivaban de su integración política en el régimen.

## 1. INICIATIVAS PARLAMENTARIAS

El GPI nació con la idea de «extraer todas las posibilidades democráticas» a las Leyes Fundamentales, «sin descartar, por otra parte, la reforma constitucional». Fruto de este propósito fueron las múltiples iniciativas que impulsó,

<sup>43</sup> Jerez Mir (1996: 267).

<sup>44</sup> Los datos de los procuradores han sido extraídos de *Repertorio biográfico de procuradores en Cortes* (1973), Giménez Martínez (2012: 158-162) y Díaz-Nosty (1972: 165-178). La información sobre los funcionarios en Bañón Martínez (1978: 169).

amparadas en la «realidad de la vida política y social del país»<sup>45</sup>, que abarcaron prácticamente todos los ámbitos: desde la situación internacional a la crisis socioeconómica, pasando por las relaciones interorgánicas o la extensión de los derechos y libertades.

La primera de ellas fue la presentación, el 22 de mayo de 1975, de una proposición de ley sobre reforma del Reglamento de las Cortes, cuyo objetivo fundamental era conseguir que estas, en su cometido y funcionamiento, fueran equiparables «a los Parlamentos de los países occidentales» y estuvieran en condiciones de «instrumentar la revisión de las Leyes Fundamentales». Para ello, se pedía que el Pleno de la Cámara se configurara como «órgano legislativo habitual y permanente», así como una «democratización de los procedimientos [...] legislativos y de fiscalización». El GPI consideraba que, al objeto de hacer realidad esta aspiración, era necesario, por un lado, «limitar interferencias gubernativas» en la «labor de enjuiciamiento y control del Ejecutivo», la cual debía llegar al extremo de obligar al Gobierno a «someter a debate su programa y los informes sobre la situación general del país», y, por otro, limitar el «abuso que supone la utilización de decretos leyes al margen de los estrictos casos de urgencia»<sup>46</sup>.

Poco después, el 10 de junio de 1975, el GPI elevó un ruego al Gobierno en el que se solicitaba la constitución de una Comisión especial a fin de «obtener datos objetivos y fehacientes» que condujeran a una proposición de ley de reforma de la Universidad española. El Ejecutivo respondió considerando «innecesaria» la creación de dicha Comisión, amparándose una vez más en «la proximidad del término de la Legislatura» y remitiéndose a lo previsto por el art. 8 de la Ley General de Educación, que establecía que al menos «anualmente el Gobierno informará a las Cortes de la aplicación de la presente Ley [...] y propondrá las modificaciones que estime necesarias para su actualización»<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> «Exposición a la Presidencia de las Cortes con motivo de la designación de nuevo presidente de la Cámara», Madrid, 10 de diciembre de 1975. AESL, carpeta GPI.

<sup>46</sup> «Proposición de ley sobre reforma del Reglamento de las Cortes», Madrid, 22 de mayo de 1975. AESL, carpeta GPI. La proposición, que también demandaba la constitución reglamentaria de Grupos Parlamentarios, fue recibida con frialdad por el presidente de las Cortes, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, quien no la tomó en consideración en base a hallarse «la atención de la Cámara [...] absorbida hasta el término de la presente Legislatura por otros proyectos ya en curso». Como concesión se anunció, no obstante, la creación de una ponencia de estudio para la mejora del procedimiento parlamentario, que nunca llegó a reunirse y posteriormente quedó sin efecto. Véase *BOCE*, 1446, de 10 de julio de 1975, p. 35 114.

<sup>47</sup> «Ruego solicitando la constitución de una Comisión especial parlamentaria para investigar e informar sobre la situación en que se encuentra la Universidad española», Madrid, 10 de junio de 1975. AESL, carpeta GPI.

La actividad del Grupo Parlamentario Independiente conoció un salto cualitativo con la remisión, el 14 de junio de ese mismo año, de una petición motivada en la que se solicitaba la convocatoria de un Pleno extraordinario de las Cortes para que el Gobierno informara de diversos aspectos de la política exterior<sup>48</sup>. El escrito elevado al Ejecutivo criticaba «los vacíos informativos» sobre la materia, que habían provocado «dudas, inquietudes y desconcierto entre los ciudadanos», y reclamaba noticias sobre las relaciones mantenidas con Estados Unidos, los países del Este, la Comunidad Europea y Marruecos, con el telón de fondo del proceso de descolonización del Sáhara. En cuanto a la primera de estas cuestiones, y de cara a las negociaciones en curso para la renovación del acuerdo hispano-norteamericano, el GPI pedía al Gobierno que luchara por mejorar el mismo, incluyendo en él la mutua defensa contra cualquier enemigo exterior «sin reservas, limitaciones ni prioridades», reduciendo las instalaciones militares estadounidenses «al mínimo indispensable» y eliminando la concesión de extraterritorialidad jurisdiccional para los miembros de las Fuerzas Armadas estadounidenses. En caso de obtenerse «resultados pobres e insatisfactorios», proseguía la petición, «habría que pensar seriamente en la alternativa de renuncia a cualquier acuerdo, [...] para salvaguardar nuestra independencia y neutralidad en un posible conflicto bélico de carácter mundial».

En relación a los países comunistas, los miembros del GPI defendían «un criterio de estricto pragmatismo político, distinguiendo a las naciones de sus sistemas de Gobierno y de sus ideologías políticas», a fin de poner en práctica «una política exterior claramente abierta y realista». Sobre las «inacabables negociaciones» para el ingreso de España en la Comunidad Europea, se exigían al Gobierno pasos para superar el «hasta ahora insalvable obstáculo de la insuficiente democratización de nuestro sistema político, [...] partiendo de nuestra irrenunciable vocación europeísta». Finalmente, el GPI pedía información al Gobierno sobre las relaciones con Marruecos, que «distan mucho de ser las normales entre países con intereses comunes y con fuertes vínculos de comunicación, tal como largos años de manifestaciones ingenuas o triunfalistas han hecho ver a los españoles». Junto a diversas cuestiones en torno a los límites de las aguas internacionales y la ruptura del tratado de pesca, se formulaban algunas consideraciones sobre el conflicto del Sáhara<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> «Petición motivada para la convocatoria de un Pleno extraordinario de Política Exterior», Madrid, 14 de junio de 1975. AESL, carpeta GPI.

<sup>49</sup> A pesar de lo detallado de la petición, el Gobierno, una vez más, rechazó la iniciativa del GPI, aduciendo que hacía menos de un mes que el ministro de Asuntos Exteriores (Pedro Cortina) había comparecido en la Comisión homónima de las Cortes, donde

El 16 de julio de 1975, el GPI presentó una nueva proposición de ley, esta vez destinada a levantar las trabas que impedían el libre ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. En virtud de su articulado, quedaba eliminaba la necesidad de autorización previa por parte de la Administración cuando se congregaran más de veinte personas. Y ello porque, a juicio de los proponentes, «en un Estado de derecho, debe ser única condición válida para limitar el ejercicio del derecho de reunión el que deba ser pacífica»<sup>50</sup>.

Tras el receso veraniego, el GPI volvió a la carga con una moción, firmada el 16 de octubre de 1975, en la que se repasaba la «situación política española»<sup>51</sup> y se instaba al Gobierno a tomar medidas de muy distinta índole: «revisar» el Decreto Ley de agosto de 1975 sobre prevención del terrorismo; restablecer plenamente la jurisdicción ordinaria «para todos los delitos no específicamente militares»; reformar el Código Penal y las leyes penales relativas a la seguridad del Estado, «acomodándolos a los cambios acaecidos en la sociedad española»; promulgar una ley electoral «que garantice la plena participación de los ciudadanos»; perfeccionar una normativa sobre asociaciones «que posibilite el juego político de todos los ciudadanos»; modificar el sistema fiscal, sin aplazamiento «bajo el pretexto de trámites o estudios, que se han revelado como fórmulas dilatorias»; impulsar una reforma de la empresa, «que suponga una auténtica cogestión y que promueva una participación efectiva en los beneficios y en las plusvalías»; reconocer las regiones, «soslayadas en la reciente Ley de Bases de Régimen Local», y replantear las relaciones internacionales «con criterio de estricto pragmatismo político».

En diciembre de 1975, poco después de la proclamación de Juan Carlos I, el GPI elevó al nuevo presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda, una moción similar a la presentada en octubre, pero ampliada en su contenido y con un tono más acentuadamente reformista y democratizador<sup>52</sup>. La oportunidad del texto se apoyaba en «el caudal de esperanza» despertado por el acceso al trono del nuevo rey, que exigía «la aplicación de una política imaginativa y dinámica». La moción solicitaba, en primer lugar, el «restablecimiento de las

---

había informado «ampliamente sobre la problemática internacional y desde esa fecha no han variado las circunstancias en que se desarrolla la política exterior del país». Véase *BOCE, Diario de Sesiones de las Comisiones*, 508, de 6 de mayo de 1975.

<sup>50</sup> «Proposición de ley sobre derecho de reunión», Madrid, 16 de julio de 1975. AESL, carpeta GPI.

<sup>51</sup> «Moción sobre la situación política española», Madrid, 16 de octubre de 1975. AESL, carpeta GPI.

<sup>52</sup> «Moción sobre la situación política española y las medidas que podrían adoptarse por el Gobierno de la Nación para resolver los problemas nacionales más urgentes», Madrid, diciembre de 1975. AESL, carpeta GPI.

libertades y derechos», mediante la supresión de la autorización gubernativa previa para reuniones, manifestaciones, conferencias, disertaciones y demás formas de expresión; la eliminación de la facultad extraordinaria de retirar los pasaportes; la adopción de «una política más liberal» en materia de prensa y la conversión de la televisión en un «marco adecuado a la polémica». Por otro lado, sobre las asociaciones políticas aprobadas en 1974, el Grupo solicitaba un ensanchamiento de su marco, incluyendo «a todos los españoles que se manifesten dispuestos a respetar la ley y a actuar democráticamente».

Otro objetivo del GPI expresado en esta moción era lograr una «efectiva reconciliación nacional», lo que solo se lograría cuando «no quede un solo preso por delitos de asociación ilegal, reunión no pacífica, manifestaciones públicas, propagandas ilegales o huelgas de obreros». En ese sentido, el indulto concedido tras el ascenso al trono del rey Juan Carlos se consideraba un paso en ese sentido, pero no suficiente: era necesaria una amnistía, «concebida como medio de pacificación y de integración nacional». Otras medidas complementarias para garantizar esta aspiración eran la «expresa derogación» del Decreto-Ley de agosto de 1975 sobre prevención del terrorismo, «el reconocimiento de las remuneraciones de los mutilados de guerra a los que sufrieron mutilaciones en la zona republicana y de pensiones a las viudas de quienes murieron sirviendo en las filas del Ejército Español Republicano» y la concesión de las «indemnizaciones correspondientes» a los «funcionarios sancionados por causas de la guerra y a sus viudas e hijos».

No menos importante era el punto de la moción referido a la «reforma constitucional». De este modo, se pedía que en la nueva «Constitución del Reino, en la que se refundan las Leyes Fundamentales» apareciera «una Cámara formada exclusivamente por los representantes de los ciudadanos», introduciendo «una proporcionalidad entre los procuradores y la población» y reconociendo el derecho al voto a los mayores de dieciocho años. Además, se demandaba que las Cortes tuvieran «competencia en el cese del presidente del Gobierno, que no debe ser cometido exclusivo del Consejo del Reino, el cual tampoco debe tener en su nombramiento otra misión que la de consulta previa». Este último órgano quedaría reducido a una «Diputación Permanente de las Cortes», cuyos miembros estarían «obligados a comportarse de acuerdo con las decisiones adoptadas por las Cortes y dar cuenta a estas de sus decisiones».

Sobre política laboral, resulta muy significativa la condena que se hacía a la «descalificación que se realizó a partir del otoño de 1936 de los que en otros tiempos lucharon con honradez por el mundo del trabajo». De forma paralela, se pedía una amplia reforma de la Organización Sindical que incluyera la «completa y absoluta» autonomía e independencia de las organizaciones de trabajadores, «dentro del respeto a la legalidad, que no debe ser obstáculo a un racional ejercicio de la lucha obrera». En cuanto a la negociación colectiva, se

apuntaba que «debe ser libre, sin topes ni límites de ninguna clase y sin intervenciones administrativas que desvirtúan lo acordado [...], un nuevo sacrificio de los económicamente más débiles es injustificable». La reforma sindical quedaría completa, a juicio del GPI, con la legalización «de las huelgas profesionales de rama» y la eliminación de «los preceptos tajantes sobre despido —que debería quedar al arbitrio de los tribunales— en casos de huelga».

El último gran tema de esta moción tenía que ver con la reforma del sistema sancionador, que «no guarda correspondencia con las actuales convicciones sociales». En este sentido, se reiteraban algunas consideraciones ya expresadas en el texto de 16 de octubre de 1976, como la supresión de «la jurisdicción militar en el enjuiciamiento del terrorismo y otras delitos no específicamente militares» y la sustitución «en todos los casos de la pena de muerte por la de reclusión perpetua y, esta, en ningún caso figure como pena única».

En los primeros días de enero de 1976, el GPI presionó mediante un ruego para que el presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, compareciera ante las Cortes no solo para exponer su programa, sino para «someterlo a debate»<sup>53</sup>. Efectivamente, Arias acudió a las Cortes el 28 de enero<sup>54</sup>, pero no hubo tal debate: el jefe del Ejecutivo se limitó a leer un discurso que fue mal recibido por la opinión pública e incluso por algunos de sus propios ministros<sup>55</sup>. El GPI elaboró entonces un comunicado, que fue remitido a los medios de comunicación, en el que mostraba su disconformidad «con algunos extremos fundamentales» de la intervención del presidente<sup>56</sup>. El documento consideraba, en primer lugar, «que debe cuanto antes sustituirse la simple tolerancia de las actividades políticas por la regulación legal de estas, modificando en cuanto sea necesario el actual ordenamiento jurídico». Y ello porque «la existencia y libre actuación política» era «tan importante para el país como la del Gobierno», y no resultaba «lógico continuar forzando a la clandestinidad o reduciendo al paternalismo tutelar la existencia de legítimas opciones políticas».

<sup>53</sup> «Ruego recabando la comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno de las Cortes sometiendo a debate el programa de Gobierno». Madrid, enero de 1976. AESL, carpeta GPI.

<sup>54</sup> *BOCE, Diario de las Sesiones del Pleno (DSP)*, 23, de 28 de enero de 1976, pp. 2-16.

<sup>55</sup> Areilza (1977: 84) comentó que «la Monarquía no puede consolidarse con un hombre [...] vacilante y temeroso, que sigue creyendo que Franco está vivo y dirige el país desde la tumba»; y Osorio (1980: 64) apuntó cómo «en los ambientes de la calle soplaba el viento de la decepción» y «solo los sectores que creían en la parálisis política estaban satisfechos».

<sup>56</sup> «Comunicado del Grupo Parlamentario Independiente sobre el discurso del presidente del Gobierno», Madrid, 30 de enero de 1976. AESL, carpeta GPI.

Sobre la reforma administrativa, el Grupo demandaba la «implantación de rigurosas incompatibilidades» y una acción más decidida a la hora de «perseguir y eliminar toda arbitrariedad y cualquier corruptela en la función pública». En torno al fenómeno regional, el GPI deseaba «un tratamiento más profundo y avanzado», que desembocara en «el debido reconocimiento de los hechos diferenciales». Por último, reprochaba que el presidente del Gobierno no hubiera realizado «un esfuerzo de imaginación y de presencia» que resultara «sugestivo para la juventud». El comunicado finalizaba con el ofrecimiento de colaboración parlamentaria por parte del Grupo, pero sin renunciar a «críticas y proposiciones de ley, como viene haciendo desde su constitución».

Ante la nueva comparencia del presidente del Gobierno en Televisión Española, el 28 de abril de 1976, el GPI volvió a publicar un comunicado, más duro que el anterior, en el que «consideraba insuficientemente tratadas» algunas cuestiones: que el Congreso previsto «no represente ideologías políticas de los ciudadanos a través de los partidos»; que no se definiera «la responsabilidad parlamentaria del Gobierno»; que la reforma sindical no concretara «lo que debía quedar a la determinación democrática de obreros y empresarios»; que el problema regional se circunscribiera «a las comisiones administrativas creadas al efecto», cuando «hubiera sido oportuno definir el alcance de las autonomías regionales»; que no se contemplara como viable «la posibilidad de contar una oposición democrática», y, finalmente, que el presidente se centrara en hablar de las huelgas, «sin llevar aparejada una condena de otras conductas antisociales, tales como la evasión de capitales, que afecta también gravemente a la economía nacional»<sup>57</sup>.

## 2. LA REFORMA POLÍTICA Y EL GPI

La posibilidad de una transición desde dentro del régimen no era una novedad a la altura de 1975. La habían esgrimido los diferentes núcleos reformistas y muchos autores habían reflexionado sobre una mutación democrática del régimen<sup>58</sup>. Así, Miguel Herrero de Miñón había publicado un libro en 1972 en el que, a partir de la soberanía del rey, se entresacaba la posibilidad de que el monarca pudiera convocar un referéndum de alcance constitucional

<sup>57</sup> «Contacto 36», Madrid, 29 de abril de 1976. AESL, carpeta GPI.

<sup>58</sup> Fraga Iribarne (1971) no había llegado tan lejos, limitándose a poner sobre la mesa el concepto de «desarrollo político», que aplicado al franquismo significaba una cierta liberalización del régimen (apertura de cauces de participación popular, integración en el sistema de la oposición más moderada): a su juicio, se trataba de poner al día las instituciones, que habían quedado anticuadas frente al desarrollo económico del país.

que permitiría, según sus propias palabras, y entre otras cosas, transferir «las competencias de las Cortes al pueblo»<sup>59</sup>. Por su parte, Jorge de Esteban y sus colaboradores hicieron al año siguiente una interpretación de las Leyes Fundamentales franquistas en virtud de la cual podría aprovecharse el «potencial democrático» del régimen limitando el poder del jefe del Estado, desarrollando el control de las Cortes sobre el Ejecutivo y transformando la representación orgánica en una representación de corte liberal<sup>60</sup>.

De lo que se trataba, en cualquier caso, era de apostar por una democratización del sistema manteniendo, no obstante, la continuidad institucional y legal del régimen. En la famosa expresión del flamante presidente de las Cortes tras la muerte de Franco, Torcuato Fernández-Miranda, se buscaba aplicar el principio «de la ley a la ley»: las reformas debían llevarse a cabo jurídicamente, sin quiebra del sistema legal, de manera que la democracia surgiese como consecuencia necesaria de modificaciones legales de las instituciones del franquismo. Se evitaría así el contraejemplo portugués, en el que el colapso del Estado tras la «revolución de los claveles» y el consiguiente vacío de poder habían dado lugar a importantes desórdenes públicos (ocupaciones de tierras y fábricas, ataques a empresarios) y a una sustitución rápida de las élites políticas<sup>61</sup>.

Y esa era precisamente la misión que tenía encomendada el primer Gobierno de la Monarquía, el cual se propuso realizar una reforma que definiera un marco político en el que se mezclaran las continuidades del ordenamiento franquista con nuevos elementos de matriz democrática. El plan del Ejecutivo presidido por Carlos Arias Navarro, que había sido diseñado por el vicepresidente y ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, se basaba en un difícil equilibrio entre la democracia orgánica y la democracia liberal mediante el desdoblamiento de las Cortes en dos Cámaras: un Congreso elegido por sufragio universal, directo y secreto, y un Senado compuesto por miembros cooptados de las «entidades naturales». Para conseguir esto era necesario elaborar, previamente, una ley que regulara el reconocimiento, la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos; reformar el Código Penal para que esos partidos se hallaran dentro de la legalidad; aprobar una ley electoral para que pudieran celebrarse elecciones, y, en fin, modificar la Ley Constitutiva de las Cortes y la Ley de Principios del Movimiento Nacional con el objetivo de que el Congreso y el Senado acogieran esa nueva representación popular<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Herrero de Miñón (1972: 119).

<sup>60</sup> De Esteban *et al.* (1973).

<sup>61</sup> Como explica Sánchez Cervelló (1995: 309), el intento de evitar la deriva portuguesa consistió en que «las clases dirigentes fuesen los árbitros del proceso».

<sup>62</sup> Giménez Martínez (2014: 177).

Ante la inminente llegada de estos proyectos a la Cámara, el GPI decidió formar grupos de trabajo para el estudio de cada uno de los temas afectados: el primero de ellos, compuesto por Gabriel Cisneros, Carlos Iglesias Selgas, Rafael de Mendizábal y José Luis Meilán, se centraría en el derecho de reunión y manifestación; dentro de la Comisión de Competencia Legislativa trabajarían Gabriel Cisneros y Rubens Henríquez; del derecho de asociación se ocuparían Carlos Iglesias Selgas y Rafael de Mendizábal, y sobre asuntos económicos lo harían Baldomero Fernández Calviño, José Elías Gallegos, Rafael Mateo y Josep Meliá<sup>63</sup>.

Fruto del trabajo de estos grupos fue la elaboración de unas «líneas directrices» que debían seguir los miembros del Grupo para presentar las enmiendas al proyecto de Ley de Asociaciones Políticas, enviado por el Gobierno a la Cámara en marzo de 1976<sup>64</sup>. Un proyecto que, aunque no era «objetivamente rechazable», debía ser «mejorado considerablemente para posibilitar que participen en la próxima convocatoria electoral todas las agrupaciones o partidos políticos que se comprometan a respetar la libertad y la democracia». En este sentido, se insistía en la necesidad de que la expresión «partidos políticos» apareciera no solo en el preámbulo, sino en el articulado de la ley, y de que hubiera un «reconocimiento expreso del derecho que tienen los españoles a afiliarse libremente a partidos políticos para contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional». Asimismo, había que levantar todo «control administrativo» y la potestad sancionadora atribuida al Ministerio de la Gobernación: la Administración debía «limitarse a ejercer las funciones de registro» y la sanción «ser exclusivamente judicial». Tampoco podía haber «asociaciones ilegales» de antemano, pues esa decisión había de corresponder a los tribunales. Por último, en cuanto al funcionamiento interno de los partidos, el GPI pedía a sus miembros que presentaran enmiendas conducentes a garantizar «el control de recursos por el Tribunal de Cuentas, [...] la democratización de la organización interna de cada partido y, de manera especial, de sus órganos de gobierno y dirección»<sup>65</sup>.

El GPI alentó la reforma política también en los aspectos estrictamente procedimentales. Así, cuando en abril de 1976 Torcuato Fernández-Miranda estableció el procedimiento de urgencia de tramitación parlamentaria, que pretendía impedir cualquier posible maniobra dilatoria de los inmovilistas<sup>66</sup>,

<sup>63</sup> «Contacto 28», Madrid, 3 de marzo de 1976. AESL, carpeta GPI.

<sup>64</sup> *BOCE*, 1492, de 24 de marzo de 1976, pp. 36 048-36 055.

<sup>65</sup> «Contactos 33 y 34», Madrid, 8 de abril de 1976. AESL, carpeta GPI.

<sup>66</sup> *BOCE*, 1499, de 23 de abril de 1976, pp. 36 317-36 319. Desde ese momento, los proyectos de ley urgentes no se debatirían en la Comisión correspondiente como hasta

el Grupo envió un comunicado en el que manifestaba su «satisfacción» por el hecho de que se recogiera lo solicitado en su proposición de ley de mayo de 1975, sobre revalorización de las sesiones plenarias de las Cortes, y consideraba que «el procedimiento arbitrado posibilita el tener en cuenta la existencia de los diversos Grupos Parlamentarios para reconocer a estos, sean o no enmendantes a la totalidad de cada proyecto, la posibilidad de participar mediante portavoces debidamente autorizados, en la discusión o debate general de los proyectos»<sup>67</sup>.

Sin embargo, las maniobras de Fernández-Miranda no se vieron acompañadas por una acción acompasada a cargo del Gobierno. Arias nunca fue capaz de imprimir una dirección clara a su proyecto, que, por seguir el incrementalismo de Fraga, resultaba demasiado fragmentario, lo que facilitó el surgimiento y desarrollo de una corriente opositora entre los inmovilistas que alarmó a los reformistas; entre ellos al rey, quien terminó por cesarle<sup>68</sup>. En todo caso, el modelo de reforma Arias-Fraga solo efectuaba modificaciones con voluntad de permanencia en ciertos segmentos del ordenamiento político y habría creado «un sistema híbrido, a la vez complejo y difuso, con muy escasas posibilidades de consolidación»<sup>69</sup>. El fracaso de su antecesor hizo que el nuevo Gobierno presidido por Adolfo Suárez modificara el planteamiento de la reforma. El camino tomado desde julio de 1976 consistió en aprobar una norma, casi transitoria<sup>70</sup>, que posibilitara la continuación de las reformas por parte de unas Cámaras legitimadas democráticamente. Fue así como nació la idea de la Ley para la Reforma Política (LRP), octava Ley Fundamental que, de hecho, derogaba sus siete predecesoras<sup>71</sup>.

Antes de la presentación pública del proyecto de LRP, el 6 de septiembre de 1976, dos miembros del GPI, Julián Muro y David Pérez Puga, se reunieron con Suárez y el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Osorio, para tratar

---

entonces, sino que serían informados por una Ponencia propuesta por el presidente de aquella. El procedimiento de urgencia, conocido como el «torcuatazo», generó un repudio casi inmediato entre los procuradores afines al «búnker», que firmaron una carta de rechazo y llegaron a amenazar con promover ante los tribunales un recurso de contrafuero contra él. Véase Powell (1991: 162).

<sup>67</sup> «Contacto 35», Madrid, 22 y 23 de abril de 1976. AESL, carpeta GPI.

<sup>68</sup> Sánchez-Cuenca (2014: 157-158).

<sup>69</sup> Powell (2001: 50).

<sup>70</sup> Una auténtica «ley-puente, que permitió el paso pacífico de la legalidad franquista a la legalidad democrática», a juicio de De Esteban y López Guerra (1983: 15).

<sup>71</sup> Véanse sobre la LRP las obras de Lucas Verdú (1976), González Navarro (1977) y Sánchez Navarro (1990).

sobre la «reforma constitucional»<sup>72</sup>. La coincidencia entre los interlocutores «sobre el fondo y la instrumentación de la reforma» fue «casi absoluta». En el encuentro se puso de manifiesto que el GPI había sido «el único que había tratado este tema con rigor y con oportunidad» y tanto Suárez como Osorio reconocieron que sus iniciativas les «habían servido de pauta para tomar decisiones».

Por lo demás, los representantes del Grupo apostaron por una reforma no exclusivamente procedimental, sino sustantiva, «breve y clara», promulgada «con la mayor urgencia», de modo que «la mayoría de los ciudadanos [...] pudiera tomar criterio sobre la decisión política que hayan de adoptar, ya que hasta la fecha están sumidos en el más profundo confusiónismo, pudiendo pivotar hacia cualquiera de las tendencias políticas». En íntima conexión con la reforma constitucional se habló de la futura ley electoral. Ambas partes descartaron el sistema de distritos unipersonales, por correr el riesgo de generar «un bipolarismo político que se concretaría en un frente nacional y en otro popular». El GPI se inclinaba bien por un sistema de segunda vuelta bien por «un sistema proporcional con correcciones». En todo caso, «se hizo especial hincapié en reconocer el voto a los mayores de 18 años», como se había apuntado en alguna iniciativa anterior, posición que «en principio sorprendió» a Suárez y Osorio, pero que consideraban «con cierta posibilidad de viabilidad». En cuanto al ritmo de los acontecimientos, hubo coincidencia en que «si bien no debería llegarse a un proceso de ruptura», sí debía optarse por una «fórmula intermedia» que fuera más allá de la «simple reformista continuista», que se traduciría en «un sistema constituyente encajado en la legalidad vigente».

Una vez hecho público el contenido de la LRP, el GPI publicó una nota de prensa<sup>73</sup> en la que mantenía «su criterio favorable al proyecto», porque entendía que servía «al deseo de que el pueblo pueda expresar su voluntad de cara al futuro democrático de los españoles, a través de unas elecciones libres». Además, en la misma recordaba «su postura de un exigente avance hacia la convivencia democrática», en virtud de la cual anunciaba la formulación de «diversas enmiendas, entre otras las conducentes a que el referéndum y el proceso electoral se vean asistidos de las máximas garantías, en orden a una total libertad de expresión y autenticidad de sus resultados».

<sup>72</sup> «Nota-informe sobre la reunión sostenida por los representantes del Grupo Parlamentario Independiente, Sres. Muro Navarro y Pérez Puga, con el presidente y vicepresidente del Gobierno», Madrid, 6 de septiembre de 1976. AESL, carpeta GPI.

<sup>73</sup> «Nota para los medios de comunicación social», Madrid, 20 de octubre de 1976. AESL, carpeta GPI.

Cercana ya la convocatoria del Pleno donde se discutiría la LRP, el 27 de octubre de 1976 se celebró una nueva reunión del Grupo<sup>74</sup> en la que se encargó a Carlos Iglesias Selgas, José Luis Meilán, David Pérez Puga y Antonio Segovia la formulación de las observaciones generales al proyecto, «en la línea de apoyo» al mismo, «pero tratando de mejorarlo en orden a reconocer el derecho de sufragio a los mayores de 18 años, atribuir al rey y a las Cortes la iniciativa de la reforma constitucional, la posibilidad de disolución de las Cortes, la soberanía de las Cámaras en materia legislativa y la instrumentación de garantías suficientes, a cargo del poder judicial, para el proceso electoral».

Las ocho observaciones elaboradas por este equipo y hechas suyas por el conjunto del Grupo<sup>75</sup> tenían por objeto dar «mayor coherencia y precisión» a la reforma política e «insertar la norma lo más cerca posible de las Constituciones europeas». En primer lugar, se manifestaba la «necesidad de una exposición de motivos que clarifique la voluntad del legislador». En este sentido, se consideraba esencial que en ella apareciera el «reconocimiento de las autonomías regionales y locales», «la aplicabilidad directa de los derechos fundamentales del ciudadano» y «la responsabilidad del Gobierno ante las Cortes». En segundo, la conveniencia de otorgar el sufragio a los mayores de 18 años, «dada la madurez, la responsabilidad y la inquietud política de la juventud española». En tercero, el reconocimiento de representación en el Senado a las «colectividades de españoles fuera de España», que han cargado con «la pesada carga de la emigración». En cuarto, clarificar que la iniciativa de reforma constitucional corresponde no en exclusiva al Gobierno, sino también a las Cámaras. En quinto, introducir el principio de disolución de las Cortes, «básico en todo sistema parlamentario»: «cuando se produzca la imposibilidad de gobernar», el rey debe poder disolver el Parlamento a propuesta del presidente del Gobierno y oídos los presidentes de ambas Cámaras. En sexto, un sistema electoral en el que «deberá mantenerse el principio de representatividad proporcional para el Congreso, matizado para evitar la excesiva proliferación de partidos, y el mayoritario para el Senado». En séptimo, reafirmar la «soberanía de las Cortes» y limitar «las excepciones a este principio» contenidas en el apartado 1º de la disposición transitoria 2ª. Y en octavo y último, la introducción de un organismo «para la defensa de la constitucionalidad de las leyes y para velar por la regularidad electoral».

<sup>74</sup> «Acuerdos adoptados en la reunión celebrada el día 27 de octubre de 1976», s. l., s. f. AESL, carpeta GPI.

<sup>75</sup> «Observaciones generales al proyecto de Reforma Política», Madrid, 30 de octubre de 1976. AESL, carpeta GPI.

Aunque estas observaciones fueron defendidas en el Pleno de las Cortes en que se aprobó la LRP<sup>76</sup> por David Pérez Puga (pp. 72-76), otros procuradores miembros del Grupo intervinieron en la sesión para reforzar sus planteamientos. Este fue el caso de Carlos Iglesias Selgas (pp. 42-44), José Luis Meilán (pp. 114-119), Andrés Segovia (pp. 119-121), Jesús Aparicio Bernal (pp. 121-125), Gabriel Cisneros (pp. 125-128), Josep Meliá (pp. 128-131) y Rubens Henríquez (pp. 131-132), que formularon sus propias enmiendas individuales. A la hora de la votación, todos los miembros del GPI presentes en el hemiciclo lo hicieron a favor de la ley<sup>77</sup>.

Tras la aprobación de la LRP, el GPI no abandonó su actividad y menudearon las reuniones para fijar su posición ante las normas electorales dictadas en marzo de 1977 y la Ley de Regulación del Derecho de Asociación Sindical, última que aprobarían las Cortes franquistas. Incluso se formó una comisión especial, compuesta por Antonio Castro Villacañas, Jesús Aparicio Bernal, Jesús Sancho Rof, Rubens Henríquez y David Pérez Puga, para «analizar la actitud política del Grupo Parlamentario Independiente de cara a las próximas elecciones», que se reunió el 23 de febrero de 1977. Sin embargo, los miembros del GPI estaban ya más preocupados por resituarse en el nuevo panorama partidista que se abría de cara a la convocatoria electoral del 15 de junio. Así, muchos de sus integrantes impulsaron proyectos políticos propios como la Acción Regional Extremeña de Enrique Sánchez de León, el Partido Gallego Independiente de José Luis Meilán y David Pérez Puga o el Partido Nacionalista Mallorquí de Josep Meliá, y se desvincularon de la actividad del Grupo durante los primeros meses de 1977.

La mayor parte de los procuradores del Grupo se embarcaron en la Federación Social Independiente (FSI), encabezada por Rodolfo Martín Villa. En una reunión celebrada el 3 de marzo de 1977, el GPI decidió «apoyar la formación del nuevo partido y que algunos de sus miembros, no afiliados a otros partidos, encabezaran el grupo promotor de la Federación Social Independiente»<sup>78</sup>. De hecho, el documento fundacional de la FSI surgió precisamente en el seno del Grupo Parlamentario. El «Manifiesto de los socialdemócratas

<sup>76</sup> Todas las páginas que se citan entre paréntesis en el texto proceden de *BOCE, DSP*, 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, pp. 1-207.

<sup>77</sup> Estuvo ausente José Manuel Liaño Flores.

<sup>78</sup> «Reunión del Grupo Parlamentario Independiente en el Palacio de Congresos y Exposiciones, 3 de marzo de 1977», Madrid, 10 de marzo de 1977. AESL, carpeta GPI. Estos procuradores eran, aparte de Martín Villa, Rubens Henríquez, Paulino Buchens, José Miguel Ortí Bordás, Antonio Castro Villacañas, Daniel Regalado, José María Socías, Francisco Guerrero, Rafael Mateo Tarí, Gabriel Cisneros y Jesús Sancho Rof. Véase *El País*, 5-3-1977, p. 13.

independientes» pretendía dar voz a la «mayoría de españoles que deseamos se lleve a cabo una avanzada reforma que [...] concluya en una España plenamente democrática» e iba dirigido a «todos aquellos que, por ser partidarios de una profunda reforma [...] no se encuentran identificados por los partidos últimamente surgidos que se plantean como objetivo un continuismo levemente modificado de la situación»<sup>79</sup>.

Al final, tanto estos como aquellos terminarían engrosando las filas de Unión de Centro Democrático (UCD). Así, 21 de los 27 miembros del GPI que continuaron en la vida política lo hicieron dentro de la órbita de esta formación<sup>80</sup>. Muchos revalidaron su acta parlamentaria en las nuevas Cortes democráticas dentro de las candidaturas de UCD<sup>81</sup>: fue el caso de Félix Calvo (senador por Guadalajara), Gabriel Cisneros (diputado por Soria), Baldomero Fernández Calviño (senador por La Coruña), Martín Fernández Palacio (senador por Vizcaya), Rubens Henríquez (diputado por Santa Cruz de Tenerife), Rodolfo Martín Villa (senador por designación real)<sup>82</sup>, Ángel Martínez Fuertes (senador por León), José Luis Meilán (diputado por La Coruña), José Miguel Ortí Bordás (diputado por Castellón)<sup>83</sup>, David Pérez Puga (senador por Pontevedra), Antonio Rosón (diputado por Lugo), Enrique Sánchez de León (diputado por Badajoz)<sup>84</sup> y Jesús Sancho Rof (diputado por

<sup>79</sup> «Manifiesto de los socialdemócratas independientes», s. f. AESL, carpeta GPI.

<sup>80</sup> Los siete restantes desarrollaron una variopinta y, por lo general, breve carrera política. Jesús Ezponda se presentó como independiente a las elecciones de 1977, pero no resultó elegido, si bien luego fue diputado foral navarro en 1979; Alberto Jarabo se integró en Alianza Popular (AP), partido por el que fue diputado (votó en contra del proyecto de Constitución) y consejero preautonómico de Turismo en Valencia; José Manuel Martínez Aguirre se adscribió a Unió Valenciana y fue diputado autonómico en la década de los ochenta dentro de Coalición Popular; Antonio Navarro pasó a AP, partido por el cual fue diputado en 1982 y europarlamentario en 1987; Javier Perea también ingresó en AP y se presentó a las elecciones por la circunscripción de Orense, pero no salió elegido; y José María Socías, alcalde de Barcelona y senador real, se adscribió al Grupo de Entesa dels Catalans.

<sup>81</sup> La continuidad de los procuradores franquistas en las legislaturas democráticas puede seguirse a través de los anexos 14 y 15 de Giménez Martínez (2012: 389-410). Véase también Giménez Martínez (2015).

<sup>82</sup> En los sucesivos gabinetes de UCD sería ministro del Interior (1977-1979) y de Administración Territorial (1980-1981), así como diputado por León (1979-1982) y vicepresidente del Gobierno (1981-1982).

<sup>83</sup> Aunque resultó elegido dentro de una candidatura independiente, se integró en el Grupo Parlamentario de UCD en el Congreso de los Diputados.

<sup>84</sup> Fue también ministro de Sanidad y Seguridad entre 1977 y 1979.

Pontevedra)<sup>85</sup>. Otros no llegaron a alcanzar un escaño, pero fueron destinados a puestos de responsabilidad en diversos niveles de la Administración: Paulino Buchens y Abelardo Sánchez fueron nombrados alcaldes de Palma de Mallorca y Albacete, respectivamente; Francisco Guerrero, director general de la Función Pública y presidente de la Comisión Liquidadora de Organismos; José Manuel Liaño permaneció como alcalde de La Coruña hasta las elecciones municipales de 1979; José Lladó dejó la cartera de Comercio para dirigir el Ministerio de Transportes y Comunicaciones<sup>86</sup>; Josep Meliá fue nombrado secretario de Estado de Información y, con posterioridad, gobernador general de Cataluña; Eduardo Navarro fue designado subsecretario de Interior y Daniel Regalado quedó como gerente de servicios del Instituto Nacional de la Salud en 1981.

#### IV. CONCLUSIONES

Los políticos moderados que formaban parte del régimen de Franco en los años setenta y que apoyaban la reforma del sistema político fueron un importante factor para el éxito de la transición democrática en España. Fueron estos reformistas del franquismo los que ayudaron al rey Juan Carlos, Adolfo Suárez y Torcuato Fernández-Miranda a poner en práctica los proyectos de reforma política y quienes contribuyeron, decisivamente, a la transformación política del país, colaborando al alumbramiento de una democracia desde la legalidad vigente. Dentro de las Cortes, los reformistas se unieron en torno al Grupo Parlamentario Independiente, que se definió desde su constitución a favor del proceso democratizador de las estructuras políticas. Durante el breve tiempo en que desarrolló su actividad sus miembros propiciaron programas de reforma y se sumaron al consenso mayoritario para lograr la transición democrática sin traumas que los cambios socioeconómicos de España exigían.

Los planteamientos que el GPI vino formulando tenían un claro sentido pragmático y partían de la experiencia de los cuarenta años anteriores, como no podía ser de otra manera en figuras que habían desarrollado su carrera política al amparo de la dictadura. Pero esto, siendo rigurosamente cierto, no les llevó a la conclusión de que, tras la muerte de Franco, había que continuar con su régimen. La fidelidad de los miembros del GPI a su pasado era

---

<sup>85</sup> Subsecretario de Interior en 1978 y 1979, ocupó luego las carteras ministeriales de Obras Públicas (1979-1981) y Trabajo y Sanidad (1981).

<sup>86</sup> En 1979 se le enviaría como embajador a Washington.

proyactiva, es decir, implicaba el convencimiento de que, de cara al futuro, en las cuestiones públicas habría que tener en cuenta necesariamente al conjunto de los ciudadanos y no podrían imponerse, como hasta entonces, proyectos políticos no compartidos. Desde este planteamiento, el Grupo introdujo en todas sus iniciativas parlamentarias elementos de cambio político, basados en una realidad social y económica que había variado aceleradamente en los años precedentes y exigía un marco democrático de convivencia.

El GPI apostó por una reforma política capaz de acallar las querellas históricas y conseguir una reconciliación entre los españoles; un proyecto que pudiera realizarse en la libertad, en la justicia y en el respeto a la diversidad. La edificación de una sociedad pluralista excluía el inmovilismo de la misma forma que debía hacer inútil la revolución. De ahí que el Grupo rechazara la ruptura con toda la secuela de abrir un proceso constituyente, que consideraba ilimitado e incontrolable. No ponían en cuestión, por tanto, la legitimidad del Estado franquista, pero entendían que a partir de él debía abrirse un proceso de reforma que viabilizara la transformación del sistema autoritario en otro democrático y que respondiera a los postulados de auténtica soberanía del pueblo español. Un proceso que no podía adoptar la forma plebiscitaria de alternativa entre dictadura y democracia, sin pasar antes por la legalidad que establecían las instituciones vigentes.

Los planteamientos sobre la reforma mantenidos por el Grupo (articulados a través de mociones, ruegos, proposiciones de ley, cartas o comunicados) se pueden sintetizar en cuatro puntos fundamentales. El primero de ellos se basaba en la aplicación directa de los derechos fundamentales por los órganos del Estado. El segundo, en la elección por sufragio universal de las Cámaras que en el día de mañana hubieran de componer las Cortes. El tercero, una garantía jurisdiccional de la Constitución y del proceso electoral a través de un Tribunal de Garantías. Y el cuarto, una revisión de las Leyes Fundamentales más definida y menos ligada a cuestiones procedimentales, que tuviera como resultado una Constitución democrática de corte occidental.

La corta pero intensa actividad del Grupo llegó a alcanzar una resonancia y una influencia políticas sumamente valiosas para el triunfo de la estrategia reformista, que se puso de manifiesto a la hora de tener que aprobar la Ley para la Reforma Política. El proyecto presentado por el Gobierno Suárez coincidía en su filosofía básica con la idea de reforma que venía propiciando el GPI. Y, como consecuencia de ello, llegado el momento de su discusión en las Cortes, sus integrantes lo apoyaron eficazmente. En definitiva, los movimientos del Grupo Parlamentario Independiente aportaron notas positivas al proceso democratizador, dinamizaron y abrieron la vida pública española y contribuyeron mucho a la sensibilización de los ciudadanos respecto al desafío que comportaría necesariamente el postfranquismo.

## Bibliografía

- Aguiló Lúcia, Ll. (1976). Los grupos parlamentarios (Notas para su regulación en España). *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2, 27-56.
- Álvarez de Miranda, F. (1985). *Del «contubernio» al consenso*. Barcelona: Planeta.
- Areilza, J. M. de (1977). *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona: Planeta.
- Baena del Alcázar, M. (1999). Élités y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa. Madrid: Tecnos.
- Bañón Martínez, R. (1978). *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-71*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carr, R. y Fusi, J. P. (1979). *España, de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Ariel.
- De Esteban, J. et al. (1973). *Desarrollo político y Constitución española*. Barcelona: Ariel.
- y López Guerra, L. (1983). *El régimen constitucional español*, vol. I. Barcelona: Labor.
- De Miguel, A. (1975). *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros del régimen*. Barcelona: Euros.
- Díaz-Nosty, B. (1972). *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*. Barcelona: Dopesa.
- Fernández Carvajal, R. (1967). Las Cortes Españolas en la Ley Orgánica del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, 12, 57-95.
- (1969). *La Constitución Española*. Madrid: Editora Nacional.
- Fernández Sarasola, I. (2012). *Reglamentos parlamentarios (1810-1977)*. Madrid: Iustel.
- Fernández Segado, F. (1986). *Las Constituciones históricas españolas: un análisis histórico-jurídico*. Madrid: Civitas.
- Fernández-Miranda, P. y Fernández-Miranda, A. (1995). *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Ferrando Badía, J. (1984). *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*. Madrid: Tecnos.
- Fraga Iribarne, M. (1959). *El Reglamento de las Cortes Españolas*. Madrid: Servicio de Información y Publicaciones de la Organización Sindical.
- (1971). *El desarrollo político*. Barcelona: Grijalbo.
- (1980). *Memoria breve de una vida pública*. Barcelona: Planeta.
- García Guerrero, J. L. (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Garrorena Morales, Á. (1977). *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Giménez Martínez, M. Á. (2012). *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (2014). *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2015). *Un Parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes, 1977-1979*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/cortes-const7779.2015>.
- González Navarro, F. (1977). *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*. Madrid: Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno.

- Herrero de Miñón, M. (1972). *El principio monárquico*. Madrid: Edicusa.
- Hispán Iglesias de Ussel, P. (2006). *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Iglesias Selgas, C. (1973). *Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Cabal.
- Jerez Mir, M. (1982). Élités políticas y centros de extracción en España, 1938-1957. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1996). El régimen de Franco: élite política central y redes clientelares. En A. Robles Egea (coord.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea* (pp. 253-274). Madrid: Siglo XXI.
- Juliá, S. (2010). *Hoy no es ayer. Ensayos sobre la España del siglo xx*. Barcelona: RBA.
- Linz, J. J. (1964). An authoritarian regime: Spain. En E. Allardt e Y. Littunen (eds.). *Cleavages, ideologies and party systems: contributions to comparative political sociology* (pp. 291-341). Helsinki: The Academic Bookstore.
- López Nieto, L. (1988). *Alianza Popular: estructura y evolución electoral de un partido conservador, 1976-1982*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lucas Verdú, P. (1976). *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*. Madrid: Tecnos.
- Martín Villa, R. (1984). *Al servicio del Estado*. Barcelona: Planeta.
- Meliá, J. (1976). Los grupos parlamentarios, peana para el búnker. *Discusión y Convivencia*, 6, 16-20.
- Menéndez Rexach, Á. (1979). *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Molinero, C. e Ysàs, P. (2008). *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*. Barcelona: Crítica.
- Morales Arroyo, J. M. (1990). *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Negrín, F. L. R. (1976). El Congreso se remozca. *Pueblo*, 14-2-1976.
- Oreja, M. (2011). *Memoria y Esperanza. Relatos de una vida*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Ortí Bordás, J. M. (2009). *La Transición desde dentro*. Barcelona: Planeta.
- Osorio, A. (1980). *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Planeta.
- Palomares, C. (2006). *Sobrevivir después de Franco. Evolución y triunfo del reformismo, 1964-1977*. Madrid: Alianza.
- Payne, S. G. (1987). *The Franco Regime, 1936-1975*. Madison (WI): University of Wisconsin Press.
- Pérez-Serrano Jáuregui, N. (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Tecnos.
- Powell, Ch. T. (1990). The «Tácito» Group and the Transition to Democracy, 1973-1977. En F. Lannon y P. Preston (eds.). *Elites and Power in Twentieth Century Spain* (pp. 249-268). Oxford: Clarendon.
- (1991). *El piloto del cambio. El rey, la monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona: Planeta.
- (1997). Crisis del franquismo, reformismo y transición a la democracia. En J. Tusell et al. *Las derechas en la España contemporánea* (pp. 247-270). Madrid: Anthropos.
- (2001). *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza y Janés.

- Saiz Arnáiz, A. (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Sánchez Cervelló, J. (1995). *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española, 1961-1976*. Madrid: Nerea.
- Sánchez de León, E. (2008). *Los reformistas del franquismo en la transición política*. Badajoz: Tecnigraf.
- Sánchez Navarro, Á. J. (1990). *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*. Madrid: Instituto Juan March.
- Sánchez Recio, G. (1996). *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959. Diversidad de origen e identidad de intereses*. Alicante: Instituto Juan Gil-Albert.
- Sánchez-Cuenca, I. (2014). *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Soto Carmona, Á. (1995). De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas. *Ayer*, 15, 109-134.
- (2005). ¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Torres del Moral, A. (1981). Los grupos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 9, 21-66.
- Tusell, J. (2005). *La España de Franco. El poder, la oposición y la política exterior durante el franquismo*. Madrid: Albor.
- Viver Pi-Sunyer, C. (1978). *El personal político de Franco (1936-1945). Contribución empírica a una teoría del régimen franquista*. Barcelona: Vicens Vives.
- Zafra Valverde, J. (1973). *Régimen político de España*. Pamplona: Eunsa.

# LAS CAUSAS DE LA TRANSPARENCIA FINANCIERA EN ESPAÑA: ¿FORTALEZA DEMOCRÁTICA O COYUNTURA CRÍTICA?<sup>1</sup>

The causes of financial transparency in Spain:  
Democratic strenght or critical juncture?

AITOR PÉREZ

Real Instituto Elcano  
aperez@rielcano.org

## *Cómo citar/Citation*

Pérez, A. (2018).

Las causas de la transparencia financiera en España:

¿fortaleza democrática o coyuntura crítica?

*Revista de Estudios Políticos*, 179, 231-265.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.08>

## **Resumen**

Este artículo rastrea las causas de la elevada transparencia financiera de España, en línea con los de los países más transparentes del mundo como Finlandia o Dinamarca. Dado que la literatura politológica sobre transparencia, que vincula este concepto al buen funcionamiento de las instituciones democráticas de un país, no ofrece una respuesta a esta pregunta, este artículo aborda un estudio en profundidad del caso español siguiendo una metodología de rastreo de procesos y con el apoyo conceptual del neoinstitucionalismo histórico. La conclusión del artículo es que España optó por una aplicación estricta y acelerada de los estándares internacionales de transparencia internacional en unas circunstancias históricas muy concretas en las que coincidieron, en el ámbito nacional, un momento álgido de la lucha contra ETA y, en el ámbito internacional, la introducción de la financiación del terrorismo en la agenda internacional antiblanqueo como consecuencia de los atentados del 11S.

---

<sup>1</sup> Este artículo no habría sido posible sin la inestimable y generosa colaboración de las profesoras Margarita Gómez-Reino e Iliana Olivé durante distintas etapas de su investigación previa. Además, sus distintas versiones se han visto mejoradas gracias a los comentarios de los profesores Iván Llamazares, César Colino, Salvador Parrado y Esteban Arribas.

**Palabras clave**

Transparencia; regulación financiera; terrorismo; blanqueo de capitales; neoinstitucionalismo histórico; rastreo de procesos; gobernanza global.

**Abstract**

This article traces the antecedents of the high levels of financial transparency in Spain, which are aligned to those of the most transparent countries in the world such as Finland and Denmark. Given that the political science literature on transparency links this concept to democratic deepening and does not offer a response to this question, this article undertakes an in-depth study of the case of Spain. The study follows a process-tracing methodology and is based upon concepts borrowed from historical neo-institutionalism.

The paper concludes that Spain's opting for a strict and accelerated application of the international standards on financial transparency was influenced by very specific historical circumstances. The country was at a critical point in its fight against ETA when the issue of terrorist financing was introduced into the international anti-money laundering agenda as a consequence of the 09/11 attacks.

**Keywords**

Transparency; financial regulation; terrorism; money laundering; historical neo-institutionalism; process tracing; global governance.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ¿QUÉ SABEMOS DE LA TRANSPARENCIA FINANCIERA Y DE SUS CAUSAS?: 1. El vínculo teórico entre transparencia y democracia. 2. Los análisis empíricos. 3. La explicación de los activistas de la justicia fiscal. 4. ¿Cómo explicar diferencias entre países similares? III. EL CASO ESPAÑOL: 1. La transparencia financiera española al detalle. 2. La hipótesis del terrorismo. 3. Una hipótesis institucionalista-histórica. 4. ¿Cómo contrastar empíricamente una coyuntura crítica? 5. La metodología *process tracing*. IV. ANÁLISIS DE TRANSPARENCIA FINANCIERA ESPAÑOLA: 1. Descomposición de la nota española. 2. Comparación con otros países europeos. 3. El rastreo de las causas: 3.1. 1993, *la primera ley contra el blanqueo de capitales*. 3.2. 2003, *ley contra la financiación del terrorismo*. 3.3. 2005, *el Órgano Centralizado de Prevención del Consejo General del Notariado de España*. 3.4. 2010, *nueva ley contra el blanqueo*. 3.5. 2014, *puesta en marcha de un fichero de titularidades financieras*. 3.6. 2015, *la rendición de cuentas país a país*. 4. ¿Fue el 11s una coyuntura crítica para España?: 4.1. *Cambio político*. 4.2. *Contingencia*. 4.3. *Oportunidad*. 5. ¿Siguen las instituciones españolas una trayectoria dependiente?: 5.1. *Inercia*. 5.2. *Desproporción causa-efecto*. 5.3. *Costes de establecimiento*. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXOS.

---

## I. INTRODUCCIÓN

España es el tercer sistema financiero más transparente del mundo según el Índice de Secreto Financiero de Tax Justice Network. Este índice, que sintetiza el cumplimiento de diversos estándares internacionales sobre recogida e intercambio de información financiera por parte de 98 países, indica que España es solo ligeramente menos transparente que Finlandia y Dinamarca, un 20 % más transparente que la media de la UE y un 40 % más que Alemania.

Este dato coincide con la positiva evaluación que España ha recibido del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales (GAFI, 2014a). El último informe de revisión entre pares realizado por este organismo señalaba incluso como ejemplos internacionales de buenas prácticas algunos desarrollos institucionales de España.

La literatura politológica no ha elaborado una teoría sobre las causas de la transparencia y tampoco ha prestado atención a las especificidades de la transparencia financiera, pero sí ha establecido un vínculo claro entre la transparencia de un país en general y la fortaleza de sus instituciones democráticas.

Además, este vínculo ha salido reforzado de numerosos análisis empíricos que comparan indicadores de transparencia de países, regiones y municipios con indicadores de desarrollo democrático.

Desde esta perspectiva, no es de extrañar que en un ranking de transparencia destaquen dos países nórdicos sobre el resto de Europa y del mundo, ya que también ocupan las mejores posiciones en el ranking de Transparencia Internacional sobre corrupción, o en el índice de democracia de The Economist Intelligence Unit. La buena posición de España, por el contrario, sí resulta llamativa porque en estos temas no suele salir tan bien retratada<sup>2</sup>.

Por consiguiente, resulta pertinente analizar en profundidad el caso español y explicar su singular desempeño en materia de transparencia financiera. A ello se dedicó un estudio de caso de tipo *process tracing*, cuyos principales elementos se presentan en este artículo.

En la primera sección de este artículo se repasa brevemente la literatura politológica sobre las causas de la transparencia y se constata que no sirve para explicar el caso español. Seguidamente, en la sección segunda, se propone una explicación alternativa que vincula el desarrollo de la transparencia financiera en España con unas determinadas circunstancias históricas marcadas por la lucha antiterrorista. Esta hipótesis se apoya en los conceptos de coyuntura crítica y trayectoria dependiente, propios del neoinstitucionalismo histórico.

En la tercera sección se presentan los resultados de la investigación como tal: primero, los datos de la transparencia financiera en España; segundo, su análisis en perspectiva comparada; tercero, el rastreo de sus causas; cuarto, la aplicación del marco de análisis y la identificación, por una parte, de una coyuntura crítica y, por otra, de una serie de elementos característicos de la trayectoria dependiente. Finalmente, el artículo se termina con la conclusión sobre el caso español y con una reflexión sobre la pertinencia del enfoque neoinstitucionalista histórico.

## II. ¿QUÉ SABEMOS DE LA TRANSPARENCIA FINANCIERA Y DE SUS CAUSAS?

### 1. EL VÍNCULO TEÓRICO ENTRE TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

La literatura teórica sobre transparencia no se ha dedicado explícitamente a buscar sus causas (Albalade del Sol, 2013; Guillamón *et al.*, 2011), pero las

---

<sup>2</sup> España ocupa el puesto 36, uno de los peores de la UE, en el Índice de percepción de la corrupción, donde Finlandia y Dinamarca ocupan el primer y segundo puesto (TI, 2016). En el Índice de democracia (EIU, 2016), España ocupa el puesto 16 y Finlandia y Dinamarca el 8º y el 5º.

vincula claramente al buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Esta literatura —que responde a dos enfoques fundamentales, la teoría normativa democrática y la teoría de agencia (Lodge, 2014; Bastida y Benito, 2007)— ve en el acceso a la información sobre la actividad gubernamental una condición necesaria para someterla al control democrático, o, en otros términos, para corregir el comportamiento de un agente mediante sanciones impuestas por su principal.

La transparencia se relaciona por tanto con la rendición de cuentas efectiva y diversos trabajos recurren para ello a la conceptualización de Schedler (1999). Según este autor, la rendición de cuentas (*accountability*) se descompone en responsabilidad (*answerability*) y sancionabilidad (*enforcement*), implicando el primer elemento el derecho de recibir información y la obligación de suministrarla.

Lodge (2014) diferencia cinco tipos de transparencia en el Estado regulador en función de su objeto: la transparencia sobre la adopción de normas, sobre las normas en sí mismas, sobre los actores sujetos a las mismas, sobre el control de su aplicación y sobre la retroalimentación del proceso. El concepto de transparencia financiera implícito en el índice de Tax Justice Network forma parte de la tercera dimensión de la transparencia, la relativa a los actores sujetos a las normas.

Más exactamente, el índice es una síntesis de diversos indicadores de cumplimiento de normas internacionales adoptadas en el ámbito de la ONU y de la OCDE para posibilitar el intercambio de información entre Estados y, por tanto, evitar que los actores sujetos a un conjunto de normas nacionales eludan su cumplimiento ocultando su dinero en los sistemas financieros de otros países. Las normas eludidas pueden ser de tipo tributario o incluso penal, pues el sistema financiero también sirve para ocultar y blanquear las ganancias obtenidas de actividades delictivas.

Con se verá más adelante en este artículo, los indicadores agregados en el índice son normas y acciones de los poderes públicos de un país que aseguran la accesibilidad y el intercambio de información financiera sobre personas físicas y jurídicas, de forma que estas puedan ser vigiladas y perseguidas por evasión fiscal, corrupción, tráfico ilícitos, o cualquier otro incumplimiento de la ley que genere una corriente financiera. Incluso el terrorismo.

## 2. LOS ANÁLISIS EMPÍRICOS

Varios trabajos empíricos han establecido regresiones entre los niveles de transparencia de una serie de países, regiones y municipios, e indicadores de democracia y buen gobierno. En general, la variable dependiente de estos análisis es lo que se conoce como transparencia fiscal, el conjunto de medios legítimos por los que se pueden conocer los objetivos, metas y resultados de los presupuestos y cuentas de los gobiernos (Zucolotto y Teixeira, 2014). Entre las variables independientes contrastadas introducidas en estos análisis

estarían la existencia de elecciones libres y justas, los contextos electorales reñidos, las bases constitucionales de los tribunales de cuentas o la calidad de las instituciones (Wehner y de Renzio, 2013; Zucolotto y Teixeira, 2014; Tekeng y Sharaf, 2015). Bastida y Benito (2007), sin embargo, demuestran que, en el ámbito de la OCDE, la transparencia fiscal no correlaciona significativamente con índices de democracia aunque sí con índices de percepción de la corrupción.

Cabe señalar, no obstante, que estos mismos estudios han encontrado correlación entre la transparencia fiscal y factores económicos de diversa índole. El turismo influiría negativamente en la transparencia de los municipios españoles y las actividades extractivas tendrían el mismo efecto en los países en desarrollo (Albalade del Sol, 2013; Tekeng y Sharaf, 2015, y Wehner y de Renzio, 2013). Por el contrario, la economía abierta de mercado tendría un efecto positivo en la transparencia de las provincias chinas, y el desarrollo económico en la de los países de la OCDE (Ma, 2012; Bastida y Benito, 2007).

### 3. LA EXPLICACIÓN DE LOS ACTIVISTAS DE LA JUSTICIA FISCAL

Tax Justice Network también recurre al vínculo transparencia-democracia para explicar, por ejemplo, la primera posición en su ranking de Dinamarca, país al que elogia por su tradición en el escrutinio público de los asuntos fiscales (TJN, 2015c). Sin embargo, para esta y otras ONG igualmente activas en la causa de la justicia fiscal, los flujos financieros ilícitos existen porque generan importantes beneficios para el sector de las finanzas internacionales.

Así, democracias tan consolidadas como Suiza o Luxemburgo (TJN, 2015a, 2015b), al concentrar tantos intereses en la industria financiera, no solo no han legislado en favor de la transparencia financiera, sino que incluso lo han hecho en sentido contrario con leyes como las de secreto bancario. Los casos de los denominados paraísos fiscales —que combinan opacidad con baja fiscalidad y fuerte especialización en el sector bancario— han sido caracterizados ampliamente en prensa, pero el índice revela cómo otros países con un perfil aparentemente distinto, como Alemania u Holanda, también tienen niveles muy bajos de transparencia que los informes de (TJN 2015d, 2015e) relacionan con intereses de la banca.

### 4. ¿CÓMO EXPLICAR DIFERENCIAS ENTRE PAÍSES SIMILARES?

Recurriendo a los dos factores explicativos anteriores —la profundidad democrática y el peso del sector financiero en la economía— se podrían entender muchas de las diferencias que se encuentran entre países próximos, con instituciones y políticas públicas similares, como, por ejemplo, los países europeos que

se listan en la tabla 1. Sin embargo, el caso español, su distancia respecto a la media europea y su cercanía a los países nórdicos, quedaría sin explicar.

Tabla 1. *La transparencia financiera en Europa*

(Transparencia según el ISF 2015: posición de los países europeos en el ranking mundial [98 países] y %)\*

	Posición	%		Posición	%
Dinamarca	1	69	Letonia	22	55
Finlandia	2	69	Islandia	24	54
España	3	67	Países Bajos	27	52
Eslovenia	4	66	Europa media	–	52
Italia	5	65	Malta	28	50
Rep. Checa	6	65	Chipre	29	50
Hungría	7	64	Eslovaquia	30	50
Suecia	8	64	Austria	34	46
Polonia	9	64	Luxemburgo	38	45
Grecia	10	64	Alemania	39	44
Noruega	11	62	Isla de Man	46	36
Portugal	13	61	Gibraltar	52	33
Irlanda	14	60	San Marino	60	30
Reino Unido	15	59	Suiza	69	27
Bélgica	16	59	Mónaco	71	26
Francia	18	57	Liechtenstein	76	24
Estonia	21	56	Andorra	78	23

\* El Índice de Secreto Financiero (ISF) es una combinación de dos indicadores: 1) la *nota de secreto financiero*, una síntesis de quince criterios de transparencia que van desde la prohibición del secreto bancario hasta la participación en acuerdos de cooperación judicial internacional; y 2) una *ponderación global*, medida del peso del país en la industria global de servicios financieros *offshore*. En esta tabla, y en todo el artículo, se usa como indicador la primera de las variables, o más exactamente su contrario. O sea, el 67% de transparencia atribuido a España en este artículo se corresponde con una puntuación del 33% de secreto financiero en el ISF. Con un 1,09% de participación en el negocio de los servicios financieros *offshore*, el país tendría una puntuación final en el ISF de 77,46.

Fuente: elaboración propia a partir del ISF, 2015<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> [www.financialsecrecyindex.com](http://www.financialsecrecyindex.com)

El neoinstitucionalismo histórico se ha distinguido por explicar por qué países aparentemente similares presentan grandes diferencias en cuestiones como el alcance de sus sistemas de salud, la amplitud de sus políticas de bienestar o en sus estructuras sindicales (Steinmo *et al.*, 1992).

Según esta corriente, «no podemos entender el significado de una variable social particular sin entender cómo llegó hasta ahí, qué trayectoria siguió» (Pierson, 2000). Como se explica a continuación, este artículo no intenta encontrar una explicación general de la transparencia financiera que no deje fuera el caso español, sino que analiza la evolución del caso español a lo largo del tiempo y encuentra una explicación basada en las circunstancias particulares de este país en un momento histórico concreto.

### III. EL CASO ESPAÑOL

#### 1. LA TRANSPARENCIA FINANCIERA ESPAÑOLA AL DETALLE

En la tabla 2 se descompone la nota de España en el índice de referencia al objeto de precisar en qué consiste exactamente su elevada transparencia financiera.

Como se adelantaba en la sección primera, el Índice es una síntesis de indicadores sobre la capacidad de un país de recabar información financiera sobre sus actores económicos y de intercambiarla con otros países. Los indicadores se corresponden con estándares que se han ido definiendo en organismos como el Grupo de Acción Financiera Internacional o el Foro Mundial sobre Intercambio de Información con Fines Tributarios, ambas del ámbito de la OCDE, o en determinados convenios de la ONU contra la corrupción, las drogas, etc.

Por consiguiente, entre los motivos que pueden llevar a los países a recabar e intercambiar este tipo de información está la lucha contra la elusión fiscal de empresas multinacionales (asunto que mueve a las ONG citadas a militar en esta casusa), pero, también, la lucha contra determinados delitos a través de su corriente financiera. En este sentido, cabe destacar que una de las instituciones que más pesa en el Índice es el Grupo de Acción Financiera Internacional, organismo creado en 1991 por impulso del G7 y el apoyo de la OCDE para luchar contra el blanqueo de dinero resultante del narcotráfico. Más adelante, tras el 11 de septiembre de 2001, el mandato de esta institución se amplió a la lucha contra la financiación del terrorismo.

Tabla 2. *Descomposición y comparación de la nota española*

Indicador / dimensión	2013		2015		Diferencia (%)	Mundo	Estándares internacionales
	España	España	UE	Mundo			
1 ¿La jurisdicción impide el secreto bancario?	0,67	0,73	0,59	0,52	24	0,52	OCDE*, Foro Global***, GAFI***
2 ¿Hay un registro público de fundaciones y fideicomisos o están debidamente controlados?	0,75	0,75	0,50	0,45	50	0,45	Foro Global**, GAFI, FMI
3 ¿Mantienen las autoridades competentes detalles sobre los titulares reales de las empresas?	0	0,25	0,24	0,06	4	0,06	Foro Global, GAFI, UE
<b>Transparencia sobre titularidad real</b>	<b>0,47</b>	<b>0,58</b>	<b>0,44</b>	<b>0,34</b>	<b>30</b>		
4 ¿La información sobre los propietarios de las empresas es pública y accesible en Internet por menos de 10 euros?	0	-	0,01	0,01	-100	0,01	OCDE, Foro Global
5 ¿Las cuentas anuales de las empresas son públicas y accesibles en Internet por menos de 10 euros?	0	-	0,44	0,11	-100	0,11	
6 ¿Las empresas están obligadas a desglosar sus cuentas por países?	0,50	0,50	0,48	0,12	4	0,12	
<b>Transparencia sobre empresas</b>	<b>0,17</b>	<b>0,50</b>	<b>0,45</b>	<b>0,16</b>	<b>12</b>		
7 ¿Los residentes están obligados a declarar a su Hacienda pública los pagos a no residentes?	1,00	1,00	0,42	0,25	138	0,25	OCDE
8 ¿La Hacienda pública identifica a los contribuyentes mediante código identificativo y cuenta con una unidad de grandes contribuyentes?	1,00	1,00	0,69	0,36	45	0,36	OCDE
9 ¿Se impiden deducciones por pagos de impuestos en el extranjero de tipo unilateral?	0,70	0,60	0,47	0,33	27	0,33	
10 ¿El país permite sociedades pensadas para deslocalizar activos?	0,50	0,50	0,44	0,36	14	0,36	Foro Global

.../...

Indicador / dimensión	2013		2015		Diferencia (%)	Mundo	Estándares internacionales
	España	UE	España	UE			
<b>Transparencia fiscal</b>	<b>0,80</b>	<b>0,74</b>	<b>0,62</b>	<b>0,42</b>	<b>19</b>	<b>0,48</b>	GAFI
11 ¿Cumple con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de dinero?	0,85	0,85	0,58	0,48	46	0,48	GAFI
12 ¿El país participa en el Intercambio Automático de Información?	1,00	1,00	0,98	0,51	2	0,51	OCDE
13 ¿El país tiene al menos 46 tratados bilaterales de intercambio de información o es parte de la correspondiente Convención OCDE/Consejo de Europa?	1,00	1,00	1,00	0,73	0	0,73	Foro Global
14 ¿Ha ratificado el país los cinco convenios más relevantes en materia de transparencia?	1,00	1,00	0,98	0,83	2	0,83	OCDE, ONU
15 ¿Coopera judicialmente el país en la lucha contra el blanqueo de capitales y otros delitos relacionados?	0,93	0,92	0,78	0,68	17	0,68	GAFI
<b>Cooperación internacional</b>	<b>0,91</b>	<b>0,75</b>	<b>0,65</b>	<b>0,49</b>	<b>14</b>	<b>0,49</b>	
<b>Transparencia financiera total</b>	<b>0,64</b>	<b>0,67</b>	<b>0,57</b>	<b>0,39</b>	<b>17</b>	<b>0,39</b>	

\* OCDE (2010), Tax Co-operation 2010: Towards a Level Playing Field, Paris; base de datos OCDE «Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies»; y Convención OCDE sobre Asistencia Administrativa para Asuntos Fiscales (Tax Convention).

\*\* Informes de revisión entre pares del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para asuntos fiscales.

\*\*\* Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera Internacional.

\*\*\*\* Convenciones de la ONU contra la corrupción, contra las drogas, la financiación del terrorismo y el crimen organizado.

Fuente: elaboración propia a partir del ISF, 2015.

## 2. LA HIPÓTESIS DEL TERRORISMO

Como se demostrará en la sección 3, las instituciones españolas optaron por una aplicación rápida y estricta de los estándares internacionales sobre transparencia financiera precisamente cuando esta agenda confluyó con la de la lucha internacional contra el terrorismo. Esto no era así antes.

Desde 1991 existían directivas europeas basadas en las recomendaciones internacionales contra el blanqueo de capitales. España trasponía estas normas al derecho nacional de forma más o menos mecánica. Sin embargo, cuando en 2001 se organizó la lucha antiterrorista internacional en diversos frentes, incluido el financiero, las estructuras de cooperación internacional contra el blanqueo de capitales se usaron para investigar y perseguir la financiación del terrorismo y, a partir de ahí, el interés de España en esta ámbito de la cooperación internacional creció significativamente.

El país tenía sus propios objetivos antiterroristas en territorio nacional y contaba con buenas experiencias de colaboración internacional en investigaciones sobre la financiación de ETA, por lo que elevó el perfil de su participación en el GAFI y se convirtió en un estricto cumplidor de sus acuerdos. Este perfil diferenciado se mantiene todavía hoy, a pesar de que la situación del terrorismo en España ya no es tan diferente de la de sus países socios.

## 3. UNA HIPÓTESIS INSTITUCIONALISTA-HISTÓRICA

Recurriendo a dos conceptos clave del institucionalismo histórico, la hipótesis anterior se podría reformular en los siguientes términos: la coincidencia de un momento álgido de la lucha antiterrorista española con la introducción de la financiación del terrorismo en la agenda internacional antiblanqueo en 2001 fue una *coyuntura crítica* para España, en la cual se optó por una aplicación estricta y acelerada de los estándares internacionales de transparencia internacional, que se mantiene hoy en día por un fenómeno de *trayectoria dependiente*.

Se denomina coyuntura crítica a una situación en la que «las influencias estructurales sobre la acción política (ya sean económicas, culturales, ideológicas u organizativas) están significativamente relajadas durante un periodo relativamente corto de tiempo» (Capoccia y Kelemen, 2007: 343). Se trata de acontecimientos pequeños en relación a la duración y trascendencia de las dinámicas que desencadenan, que contrastan con los factores estructurales de tipo social, económico o cultural, con los que a menudo se explica la política. En palabras de Pierson (2000: 251), este patrón explicativo contrasta fuertemente con los modos dominantes de argumentación en ciencia política, que suele relacionar grandes causas con grandes consecuencias, por lo que se

podría decir que lo más llamativo de este tipo de explicaciones es la *desproporción entre causa y efecto*.

Si las coyunturas críticas se han definido como situaciones en las que los actores políticos ven ampliadas sus opciones durante un corto periodo de tiempo, otras dos de sus características definitorias serían la *contingencia* (los políticos pueden optar por el cambio o no) y la *oportunidad* (esa posibilidad no se mantiene indefinidamente en el tiempo).

La idea de coyuntura crítica va muy ligada a la de trayectoria dependiente. Este término designa una modalidad de influencia histórica en las instituciones, según la cual «los pasos previos en una determinada dirección inducirían movimientos posteriores en la misma dirección» (Pierson, 2000: 252). En otras palabras, la trayectoria dependiente implica lo que coloquialmente se denomina *inercia* institucional.

El concepto de trayectoria dependiente procede del ámbito de la economía, donde ha servido para explicar por qué determinadas industrias se concentran en algunas zonas o por qué determinadas soluciones tecnológicas se imponen a otras en el mercado (Krugman, 1992; Arthur, 1994). Estas explicaciones estarían ligadas a la idea de los rendimientos crecientes que se generan al mantener una actividad empresarial una vez que se han afrontado unos costes fijos de establecimiento.

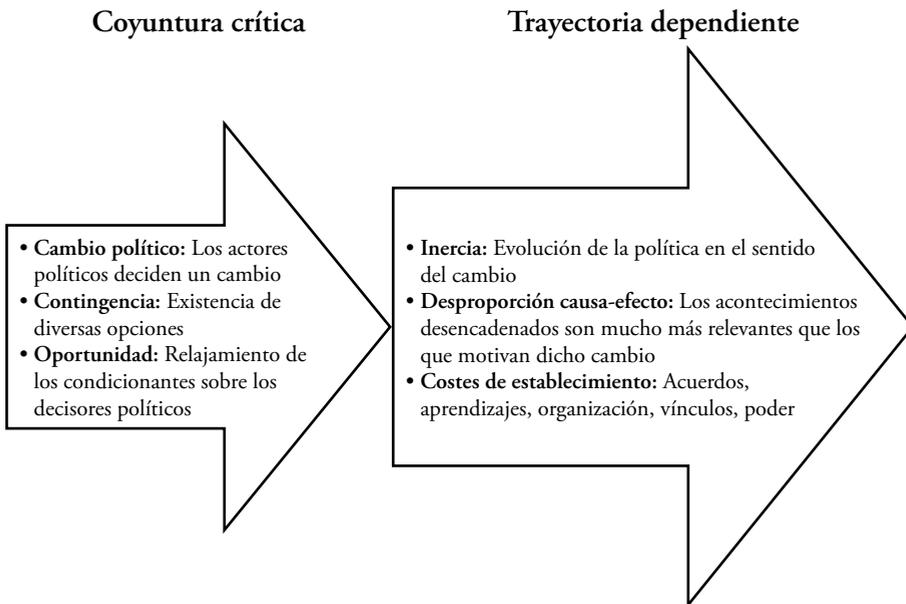
Para Pierson (2000), todos estos factores también pueden explicar por qué una opción política se mantiene y se refuerza en el tiempo: «En contextos de interdependencia social compleja, las nuevas instituciones y políticas son costosas de crear y a menudo generan efecto aprendizaje, efecto coordinación y expectativas adaptativas». Además, considera que, en el ámbito político, el desarrollo de identidades y las asignaciones de poder actúan también como costes de establecimiento que dificultan el cambio de dirección política. En resumen, y simplificando el trabajo de Pierson, se podría decir que una decisión colectiva tenderá a generar rendimientos crecientes, y por tanto, trayectorias dependientes, cuando implique fuertes *costes de establecimiento* al estilo de los desarrollos tecnológicos. Estos costes de establecimiento se materializarían en acuerdos políticos, aprendizajes individuales, desarrollos organizativos, vínculos entre organizaciones e individuos y asignaciones de poder, y serían propios de contextos sociales complejos.

Los conceptos de coyuntura crítica y trayectoria dependiente a menudo se presentan conjuntamente. La coyuntura no sería crítica, si no tiene consecuencias relevantes, como, por ejemplo, el desencadenamiento de una trayectoria dependiente. Por otra parte, la idea de trayectoria dependiente solo explica la estabilidad pero no el cambio (Kay, 2005), por lo que necesita de un complemento como el concepto de coyuntura crítica para explicar el origen o la modificación de una trayectoria institucional y, por tanto, el *cambio político*.

Ambos conceptos se presentan como un patrón explicativo de tipo institucionalista histórico porque ofrecen explicaciones sobre las políticas de un país basadas en las características de sus instituciones, las cuales vendrían marcadas por experiencias vividas en determinadas coyunturas históricas. Otro patrón institucionalista histórico sería, por ejemplo, el que presenta la evolución política como la introducción en un momento histórico determinado de una idea que guía a las instituciones durante un largo periodo de tiempo hasta que una nueva idea viene a remplazarla (Steinmo *et al.*, 1992). Como se verá a continuación, en este caso tuvieron más importancia las circunstancias que las ideas.

A continuación, las características definitorias de la coyuntura crítica y la trayectoria dependiente, en cursiva en los párrafos anteriores, se presentan gráficamente como marco conceptual con el que analizar el caso español en materia de transparencia financiera.

Cuadro 1. *¿Cómo identificar una dinámica de coyuntura crítica y trayectoria dependiente?*



*Fuente:* elaboración propia.

#### 4. ¿CÓMO CONTRASTAR EMPÍRICAMENTE UNA COYUNTURA CRÍTICA?

La hipótesis de esta investigación se refiere a España, sus instituciones y las circunstancias históricas que las han rodeado. Por tanto, este estudio sirve

para explicar el caso español y sus conclusiones no son extrapolables a otros contextos.

Por otra parte, el enfoque teórico adoptado, el institucionalismo histórico, difícilmente puede derivar en estudios de un número grande de casos, pues considera que el cambio político depende de las circunstancias de cada país en un momento concreto. En otras palabras, con esta hipótesis, las decisiones metodológicas son más bien ontológicas<sup>4</sup>.

Desde el enfoque de los politólogos, que vinculan transparencia y democracia, o el de los activistas de la justicia fiscal, que vinculan opacidad y concentración de la industria financiera, tendrían sentido análisis empíricos con una N más grande. Sin embargo, el enfoque institucionalista histórico, centrado en circunstancias particulares, solo puede contrastarse caso a caso, y por tanto la única manera de que el análisis empírico retroalimente la teoría es mediante la acumulación de evidencias. Por consiguiente, mediante la validación de la hipótesis de esta investigación, en cierta manera se reforzarían los axiomas generales de este enfoque teórico (las instituciones importan, la historia importa) y se debilitarían o matizarían otros axiomas (los actores son racionales, la política varía en cada país en función de sus estructuras económicas y sociales).

## 5. LA METODOLOGÍA *PROCESS TRACING*

Este estudio de caso ha consistido en identificar los elementos del sistema financiero español que lo hacen tan transparente, indagar en sus bases legales y remontarse al momento de adopción de las mismas para comprender sus motivaciones políticas. Se trata por tanto de un estudio de caso de tipo *process tracing* o rastreo de procesos, indicado para combinar enfoques positivistas e interpretivistas (Venesson, 2013). Desde una perspectiva positivista, se identifica la presencia o ausencia de las variables relacionadas en la hipótesis, y desde una perspectiva interpretivista, se indaga en las motivaciones para confirmar el vínculo causa-efecto. De esta forma, se realizan atribuciones de causalidad sin necesidad de comparar con otros casos.

Dicho esto, antes de iniciar el rastreo de las causas (sección IV.3.), se realiza una breve comparación del caso estudiado con otros sistemas similares y resultados diferentes, siguiendo los cánones de John Stuart Mill (sección IV.2). Previamente, se desgrana con el apoyo del propio ISF los rasgos diferenciales más relevantes del caso español, cuyas causas o motivaciones deberán identificarse (sección IV.1).

---

<sup>4</sup> Para una reflexión más amplia en este sentido, véase Hall (2003).

Puesto que detrás de cada una de esas diferencias es posible encontrar una norma de alto rango —leyes y reglamentos adoptados por las Cortes Generales—, es posible también indagar en sus motivaciones por medio de documentos históricos que acompañan a la actividad legislativa: las declaraciones en prensa de políticos, los preámbulos de las propias normas, o el *Diario de Sesiones del Congreso*<sup>5</sup>.

Otros trabajos de tipo institucionalista-histórico han seguido una estrategia similar. Ellen Immergut (1992), por ejemplo, en el ámbito de las políticas sanitarias, rastreó la estructura formal de las medidas legislativas para examinar las motivaciones e intereses que soportaban cada decisión, los vetos que se evitaban y las alegaciones que se presentan a cada decisión adoptada.

La investigación se ha nutrido también de entrevistas a funcionarios. La mayor parte de estas entrevistas fueron previas al análisis documental y, puesto que incluían a la administración europea, belga y española, sirvieron para establecer la comparación inicial entre España y la media europea y formular la hipótesis de esta investigación<sup>6</sup>. La última entrevista fue en paralelo al trabajo documental, en la Dirección General del Tesoro, y sirvió para recomponer la secuencia histórica de las principales medidas de transparencia financiera en España y los pasos seguidos con carácter previo a su adopción<sup>7</sup>.

#### IV. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA FINANCIERA ESPAÑOLA

##### 1. DESCOMPOSICIÓN DE LA NOTA ESPAÑOLA

El ISF se desagrega en cuatro dimensiones, con quince indicadores que remiten casi siempre a fuentes internacionales que promueven y hacen seguimiento de determinadas medidas. Por ejemplo, dentro de la primera de las cuatro dimensiones del índice (titularidad real), el primero de los quince indicadores (secreto bancario) remite a un informe de la OCDE sobre cooperación fiscal, al Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines

---

<sup>5</sup> Anexo 2.

<sup>6</sup> Este estudio en profundidad del caso español es continuación de un estudio de casos comparados, más descriptivo y superficial, que sirvió para elaborar un informe del Centro de Desarrollo Global sobre el secreto financiero en Europa desde una perspectiva de desarrollo (Pérez y Oliví, 2014). Los casos analizados en este informe son las instituciones europeas y tres Estados miembros con niveles de transparencia muy distintos según el índice: Luxemburgo, la jurisdicción más opaca de la UE (33% en el ISF); Bélgica, justo en la media europea (55%); y España.

<sup>7</sup> Anexo 1.

Fiscales y a los informes de evaluación del GAFI. Estos últimos, a efectos de este indicador concreto, se utilizan para determinar si el país cumple con las recomendaciones 5 y 10 del GAFI que instan a los gobiernos a prohibir a los bancos el uso de cuentas anónimas y a obligarles a custodiar los documentos identificativos de cada cuenta al menos durante cinco años. La nota de España en 2015 (67% en total) se ha decompuesto en la tabla 2 en las 4 dimensiones y los 15 indicadores y se ha puesto en comparación con las notas medias del mundo y de la UE en ese mismo año, y con la nota del propio país en la edición anterior del índice en 2013.

De dicha tabla se deducen varias informaciones relevantes. En primer lugar, los indicadores que componen el índice se obtienen en un porcentaje muy elevado de elementos de los informes de evaluación del GAFI. España obtiene una diferencia mayor respecto de la UE (30%) precisamente en la primera dimensión del índice, donde pesan más los estándares del GAFI, en titularidad real y cooperación internacional. En el indicador específicamente dedicado al GAFI la diferencia es del 48%.

Por otra parte, las deficiencias que recoge la edición 2015 del índice, con datos de años anteriores, podrían haber sido superadas ya. Por ejemplo, el control de la titularidad real de empresas (indicador 3, puntuado en el ISF con 0,25 sobre 1) no solo es un aspecto resuelto según la evaluación de España por parte del GAFI (2014a: 1), sino que representa un «ejemplo de buena práctica» para otros países.

Algo parecido pasaría con la eliminación del secreto bancario, donde el ISF identifica un 25% de mejora, a pesar de que, desde 2015, el fichero de titularidades bancarias da acceso instantáneo a las autoridades a todos los activos bancarios de un individuo o empresa. En el ámbito fiscal, la rendición de cuentas país a país también ha sido mejorada recientemente mediante un nuevo reglamento del Impuesto de Sociedades (BOE, 2015), que hizo de España el primer país que transponía este aspecto del plan de acción de la OCDE contra la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios.

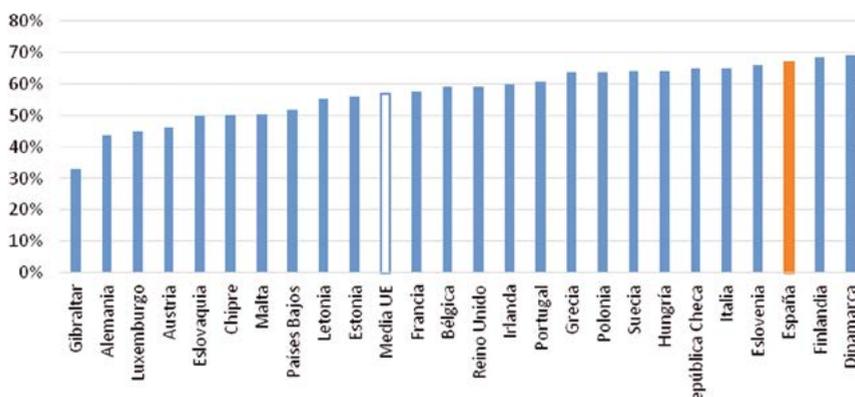
Cabe añadir que, de estas tres medidas, las dos primeras tienen escasos o nulos precedentes internacionales a tenor de las puntuaciones del ISF. Por consiguiente, la segunda conclusión que se extrae es que la ventaja de España no solo es alta, sino que podría estar incrementándose. De hecho, comparando el índice de 2015 con el de 2013, se extrae que mientras España sube en transparencia financiera (del 64% al 67%), la media mundial baja (del 40% al 29%).

En tercer lugar, sobre los aspectos donde España obtiene peor nota, relacionados con información financiera empresarial, cabe destacar que las deficiencias a las que apunta el índice se resumen en el elevado coste para el público de obtener información del Registro Mercantil, lo cual no implica opacidad frente a las autoridades.

## 2. COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES EUROPEOS

La nota de España (67%), e incluso la de Dinamarca y Finlandia, en realidad no llega a un 70% del total de criterios sintetizados en el ISF, los cuales, por otra parte, son en su mayoría criterios acordados libremente por los propios Estados en foros multilaterales. Sin embargo, es una nota relativamente alta: en la UE la nota media está diez puntos por debajo (57%) y en algunos de sus Estados miembros —Luxemburgo, Austria o Alemania—, la nota ni siquiera llega al 50%.

Gráfico 1. *Transparencia financiera en la UE\**



\* El gráfico muestra el inverso de la puntuación de secreto financiero, en una escala de 0 a 100, asignada por TJN a países y territorios de la UE. La «media UE» es una elaboración propia, se calcula aritméticamente y no incluye a Croacia, Bulgaria, Rumanía y Lituania por estar ausentes del ranking de TJN. Por el contrario, sí incluye a Gibraltar porque, al tener una jurisdicción distinta del Estado miembro al que pertenece, cuenta con una posición propia en el ranking de TJN.

*Fuente:* elaboración propia a partir del ISF, 2015.

España destaca sobre la media europea en parte porque esta medida se ve reducida por la baja puntuación de países que se han especializado en atraer capitales internacionales con marcos fiscales y regulatorios laxos, según los editores del índice. No obstante, la nota europea no es simplemente una media de valores altos y bajos. Países tan grandes e importantes como Holanda, Bélgica, Francia y el Reino Unido tienen puntuaciones cercanas a la media europea. Las entrevistas realizadas a funcionarios españoles, por un lado, y a funcionarios belgas, y de las instituciones europeas, por otro, ofrecieron una explicación sobre las diferencias de desempeño dentro de la UE.

Los informantes españoles indicaron que, en España, la agenda de la transparencia financiera la marca el GAFI. Bélgica y la propia UE son también miembros del GAFI, pero, según sus funcionarios, la aplicación de sus recomendaciones tiene que salvar algunas dificultades en el ámbito político, e incluso, judicial. Las medidas de transparencia —consistentes en la recopilación y sistematización de datos confidenciales mediante la implicación activa de empresas y profesionales— son contestadas en la UE o en Bélgica por grupos de interés que reclaman el secreto profesional y por grupos políticos que contraponen a la transparencia otros fines y principios como la reducción de cargas administrativas sobre el libre mercado o el derecho a la intimidad.

El propio GAFI ha señalado a España como un país especialmente cumplidor con sus recomendaciones: «tiene leyes y reglamentos actualizados que implantan los estándares revisados del GAFI y cumple con la mayoría de las Recomendaciones» (GAFI, 2014a: 5). Sobre otros países del continente europeo, sus evaluaciones no son tan positivas: sobre Bélgica dice que su marco jurídico «debe ser adaptado a las exigencias del GAFI tal y como fueron revisadas en 2012» (GAFI, 2015: 5); sobre Noruega indica que la «información y el análisis de riesgos relacionados con el blanqueo de dinero son insuficientes y se debe trabajar más en identificar y entender el blanqueo y los delitos con los que se relaciona» (GAFI, 2014b: 5)<sup>8</sup>.

Por consiguiente, la pregunta que motiva este artículo —¿por qué el sistema financiero español es tan transparente?— se podría reformular así: ¿por qué en España no se cuestiona la aplicación de las recomendaciones del GAFI? En la sección siguiente se responde a esta pregunta presentando cronológicamente las medidas de aplicación de las recomendaciones del GAFI y las circunstancias históricas que las rodearon.

### 3. EL RASTREO DE LAS CAUSAS

#### 3.1. 1993, la primera ley contra el blanqueo de capitales

La primera norma relacionada con los estándares internacionales del GAFI se adoptó en España en 1993 sin recoger mención alguna a esta institución, lo cual hace pensar que este organismo todavía no era una referencia para España. En la exposición de motivos de la Ley se explicaba que esta era una transposición obligatoria de la Directiva europea 91/30B/CEE, la cual sí citaba al GAFI.

---

<sup>8</sup> Las tres frases entrecomilladas se corresponden con el primer párrafo de la sección *key findings* de los respectivos informes, donde el GAFI expresa la valoración general sobre el cumplimiento de las recomendaciones por parte de cada país.

La Ley 19/1993 ponía en pie la infraestructura ideada por este organismo internacional y poco a poco implantada con mayor o menor solidez en todos los países OCDE: una red de sujetos (mayoritariamente bancos) obligados a identificar, documentar y comunicar operaciones financieras sospechosas; una unidad de inteligencia financiera, órgano administrativo encargado de recibir esas comunicaciones, sistematizarlas y derivarlas a otras administraciones; y un órgano encargado de asegurar el buen funcionamiento del sistema.

En el caso de España, el liderazgo para la aplicación de esta agenda fue atribuido a la antigua Comisión de Vigilancia de las Infracciones de Control de Cambios, que pasaría a llamarse Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía. De esta Comisión dependerían dos órganos más, la Secretaría, encargada entre otras cosas de las sanciones a los sujetos obligados, y el Servicio Ejecutivo de la Comisión, el SEPBLANC, integrado en el Banco de España para ejercer las funciones de unidad de inteligencia financiera.

### **3.2. 2003, ley contra la financiación del terrorismo**

Diez años después, las Cortes aprueban una nueva ley que, si bien introduce la figura del bloqueo de capitales como medida administrativa (y no judicial) de prevención de la financiación del terrorismo, vuelve a regular elementos ya regulados en la Ley de 1993. Con el mismo objetivo de perseguir los flujos financieros vinculados a actividades delictivas, repasa la figura del sujeto obligado y sus obligaciones de identificación, documentación y comunicación, crea un órgano más para centralizar las comunicaciones, la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (CVAFT), presidida por el secretario de Estado de Interior.

Años más tarde se resolverían estas duplicidades (la CVAFT quedó derogada sin que se hubiera llegado a reunir), pero lo interesante es entender por qué se incurrió en ellas. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se pusieron en marcha acciones antiterroristas bajo el liderazgo de los Estados Unidos en distintos frentes, incluido el financiero. La financiación del terrorismo se convirtió en un objetivo prioritario de la inteligencia de los países occidentales y se amplió así el foco de la cooperación financiera internacional. En octubre de 2001 el nombre completo del GAFI pasó de Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales a Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo.

El Gobierno español presidido por José María Aznar se sumó con especial interés a la lucha contra la financiación del terrorismo. Aunque no sufriría un atentado similar al 11S hasta tres años después, el 11 de marzo de 2004,

tenía sus propios objetivos en suelo nacional y un fuerte interés en que existiera un marco internacional para recabar apoyos a sus investigaciones antiterroristas.

Más aún, la experiencia española en la lucha contra ETA demostraba que la cooperación internacional en el ámbito de las finanzas podía dar buenos resultados. Ya en 1986, la Audiencia Nacional, gracias a la cooperación francesa, había conseguido un importante éxito desarticulando el entramado financiero de ETA encubierto bajo la cooperativa Sokoa de Hendaya, Francia.

Cabe añadir que en el momento en que convergen las luchas antiblanqueo y antiterrorista internacionalmente (año 2001), la lucha contra ETA también se intensificaba como consecuencia de su abandono del alto el fuego en 2000. En aquel momento, el Gobierno de Aznar relanzaba la lucha política y policial después de haber silenciado bastante su discurso en el marco de las negociaciones de 1999. La sociedad española también volvía a colocar a la banda terrorista entre sus tres principales preocupaciones según el CIS<sup>9</sup>.

En el ámbito político, el consenso antiterrorista se reforzaba con el Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo entre el Partido Popular y el Partido Socialista en diciembre de 2001. Este pacto fue iniciativa del entonces líder de la oposición, José Luis Rodríguez Zapatero, y consistía en dejar el terrorismo fuera del debate partidista, reforzando la autonomía del Ejecutivo en la acción antiterrorista, aun cuando contaba con mayoría absoluta.

Todas estas circunstancias quedan reflejadas en el preámbulo de la Ley 12/2003, de 21 de mayo, del cual se extraen a continuación algunas líneas:

El terrorismo constituye una de las mayores agresiones a la paz, a la seguridad y a la estabilidad de las sociedades democráticas. Sucesos como los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001 no han hecho sino evidenciar aún más que ningún ciudadano, ninguna institución, ni ningún Estado se encuentran al margen de esta amenaza. [...] Del mismo modo y en el ámbito nacional, tanto nuestros compromisos internacionales como la desgraciada experiencia española, que sufre la lacra del terrorismo desde hace décadas, hacen necesario completar nuestro ordenamiento jurídico con medidas eficaces en el ámbito de la prevención de esta forma de delincuencia, dentro del respeto a los principios que informan nuestro Estado democrático y de derecho.

<sup>9</sup> En la última encuesta del CIS sobre las principales preocupaciones de los españoles antes de la ruptura del alto el fuego de ETA en 1999, solo el 25% de los encuestados colocaba el asunto «Terrorismo. ETA» entre los tres principales problemas del país. Después de la tregua, este porcentaje sube a niveles del 60, del 70 e incluso del 80%.

### **3.3. 2005, el Órgano Centralizado de Prevención del Consejo General del Notariado de España**

Bajo un Gobierno de distinto signo político, el primero de José Luis Rodríguez Zapatero, se creó mediante una Orden Ministerial (BOE, 2005) el Órgano Centralizado de Prevención (OCP) dentro del Consejo General del Notariado. Su función era y es centralizar la información mercantil de todos los notarios del país con el objetivo de identificar operaciones sospechosas de blanqueo de capitales. El OCP conectó al SEPBLANC con una red de informantes estratégicamente colocados dentro del tráfico mercantil, los notarios, y puso en marcha un índice único informatizado para que estos volcaran rutinariamente información procedente de sus actas bajo unos parámetros que permitieran detectar automáticamente operaciones sospechosas.

Como se adelantaba en la sección 3.2, años más tarde, el GAFI (2014) destacaría esta colaboración entre el SEPBLANC y los notarios como una buena práctica internacional. A través de este índice informatizado, el titular real o beneficiario último de una sociedad es identificado y registrado cada vez que dicha sociedad eleva a público un acuerdo. Dado que el Registro Mercantil solo procesa los socios que constituyen una sociedad, pero no sus distintos traspaos de acciones, el índice del notariado se ha convertido en un registro de titulares reales de empresa homologado por el GAFI. Antes del informe del GAFI, esta solución ya había sido reconocida a nivel nacional y europeo<sup>10</sup>.

Este registro no es público y por tanto no cumpliría todos los requisitos del ISF, pero es a día de hoy la mejor solución al problema de la titularidad real y es accesible a través del SEPBLANC a todas las administraciones. Más aún, en 2015, un acuerdo entre el Consejo General del Notariado y la Asociación Española de la Banca, junto con la Confederación Española de Cajas de Ahorros, ha extendido el acceso a esta información a las instituciones financieras.

### **3.4. 2010, nueva ley contra el blanqueo**

A pesar de que España había obtenido una evaluación relativamente buena por parte del GAFI en 2006 con arreglo a las recomendaciones de 2004, una

---

<sup>10</sup> Tal y como se difundió en las notas de prensa y en la revista del Consejo General del Notariado, el Índice fue incluido en el Manual de Buenas Prácticas en la Lucha contra la Criminalidad Financiera del Consejo de la Unión Europea. En España, el director general del Tesoro y de Política Financiera, cuyo departamento ejerce la secretaría de la Comisión de Vigilancia y Prevención del Blanqueo de Capitales, y el ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, habían reconocido públicamente la contribución del notariado a la fortaleza del sistema ant blanqueo español (véase el anexo 2).

nueva Directiva europea inspirada por esas recomendaciones debía transponerse a España para, entre otras cosas, ampliar la lista de sujetos a pequeñas empresas y profesionales de la asesoría fiscal o la abogacía, además del notariado. De esta forma, se adopta una nueva Ley que se aprovecha para unificar los regímenes de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, poniendo fin a la dispersión anterior, según la propia norma (BOE, 2014: 2), otro dato destacable de la exposición de motivos es el alineamiento directo de España con las recomendaciones del GAFI y su declaración de intenciones más allá de los estándares europeos:

Debe subrayarse que la Directiva 2005/60/CE o Tercera Directiva, que básicamente incorpora al derecho comunitario las Recomendaciones del GAFI tras su revisión en 2003, se limita a establecer un marco general que ha de ser, no solo transpuesto, sino completado por los Estados miembros, dando lugar a normas nacionales notablemente más extensas y detalladas, lo que supone que la Directiva no establece un marco integral de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo que sea susceptible de ser aplicado por los sujetos obligados sin ulteriores especificaciones por parte del legislador nacional. Por otra parte, la Tercera Directiva es una norma de mínimos, como señala de forma rotunda su artículo 5, que ha de ser reforzada o extendida atendiendo a los concretos riesgos existentes en cada Estado miembro, lo que justifica que la presente Ley contenga, al igual que la vigente Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, algunas disposiciones más rigurosas que la Directiva.

Por tanto, el legislador español, consciente de que el papel de las instituciones europeas en este ámbito se limita a armonizar y establecer un mínimo común denominador, decide por voluntad propia elevar en su jurisdicción las exigencias sobre los actores del sistema financiero en aras de la prevención del blanqueo y la financiación del terrorismo. Esto suscitaría en otros países europeos debates políticos sobre el derecho a la intimidad o el exceso de intervencionismo público en la actividad empresarial. Sin embargo, tal y como se explica a continuación, en España no los suscitó.

El *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de 24 de marzo recoge las intervenciones de los distintos grupos de la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso (2010) a propósito de esta ley y no refleja ningún debate sustancial. Todos los grupos parlamentarios se muestran a favor de la Ley en todas sus partes y las intervenciones se limitan a comentar no tanto el proyecto de Ley como las enmiendas a algunos de sus detalles.

Solamente cabría destacar la opinión de la portavoz de Convergencia y Unión en contra de la elevación de los periodos obligatorios de custodia de la

documentación sobre los plazos de la Directiva europea. Esta enmienda no prosperó y sirvió para que otros grupos se manifestaran explícitamente en línea con el Gobierno en el sentido de elevar el nivel de exigencia de la Ley con respecto a la Directiva.

En la misma Comisión sí se había registrado un cierto desacuerdo en torno a este tema un año antes, cuando se rechazó una proposición no de Ley del grupo UPyD (Congreso, 2009) por la que se instaba al Gobierno a transponer la Directiva y cumplir las indicaciones de la evaluación mutua del GAFI. Este grupo parlamentario, especialmente activo en los debates relacionados con la lucha antiterrorista, invocó repetidamente ese argumento cuando llevó a la Comisión de Economía su proposición.

En resumen, el Gobierno español no encontró ningún obstáculo en las Cortes para dar una nueva vuelta de tuerca a las obligaciones impuestas al sector privado en la prevención del blanqueo e incluso había sido instado a hacerlo antes. Esta información coincide con las valoraciones recogidas mediante entrevista en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera donde se redactó el proyecto de ley. Sus funcionarios recuerdan que el texto que salió de la Administración solo recibió retoques menores en el legislativo y fue aprobado unánimemente y sin ningún debate relativo al conflicto entre seguridad y libertades civiles.

Fuera del Congreso, las principales cabeceras de prensa no recogieron ninguna opinión de fondo sobre esta legislación y simplemente se limitaron a ofrecer una descripción jurídica del nuevo texto. Una nota de prensa del Consejo del Notariado a propósito de distintos actos informativos organizados en torno a la nueva ley (véase el anexo 3) permite conocer la satisfacción de autoridades en la materia, como el entonces subdirector general del Tesoro, José Manuel Vega:

España es un país líder en materia de prevención de blanqueo de capitales [...]. Hace unos años la prevención del blanqueo era una política muerta, solo estaba en los libros y no se aplicaba. En ocasiones, la simple publicación de leyes en el BOE no es suficiente para poner en marcha políticas de este tipo, necesitan funcionarios y profesionales que las apliquen.

En esta y otras notas de prensa del Notariado se puede ver también el consenso en torno a la nueva ley y su efectiva aplicación entre profesionales y políticos, del Gobierno y de la oposición. También se verifica en estas fuentes que algunos políticos asociaban directamente esta norma a otros acuerdos internacionales en materia de lucha antiterrorista<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Como se puede ver en las notas y artículos de prensa referenciados en el anexo 2, tanto el Consejo General del Notariado como el Colegio de Abogados se manifestaron a través de sus

### 3.5. 2014, puesta en marcha de un fichero de titularidades financieras

La última pieza clave del sistema de vigilancia financiera en España es un reglamento de 2014 que concreta la Ley de 2010 en algunos aspectos técnicos, y, en particular, en el desarrollo de un fichero de titularidades financieras. En este fichero, las entidades financieras vuelcan mensualmente los datos identificativos de los titulares de cuentas bancarias y sus posiciones financieras de forma que puedan ser consultadas por los cuerpos de seguridad en investigaciones de delitos sin necesidad de esperar al proceso judicial, cuyos plazos permiten a los investigadores reaccionar y ocultar sus activos.

En palabras de Gloria Gómez (PSOE), diputada del PSOE, «este fichero fue solicitado por la Fiscalía Especial Antidroga, ya que cada vez que ponían en marcha una operación contra el narcotráfico, tenían que llevar banco por banco una orden judicial» (Notariado, 2010b: 2). Con este fichero, la Fiscalía podrá acceder a los mismos datos a través del SEPBLANC sin necesidad de orden judicial y con total discreción frente a bancos y clientes.

Cabe añadir que esta iniciativa solo tiene antecedentes en Francia, donde está muy vinculada a la inspección fiscal, y en Alemania en parte, donde la idea de cesión y almacenamiento de datos fue remplazada por un sistema de consulta *on line* de las bases de las entidades financieras debido a reservas sobre tratamiento de datos personales. El preámbulo del reglamento español indica que la Agencia de Protección de Datos no ha puesto objeciones de ese tipo.

### 3.6. 2015, la rendición de cuentas país a país

También es destacable una reciente medida adoptada para controlar la elusión fiscal de sociedades transnacionales: la obligación de empresas de desglosar sus cuentas por país. Ello permitirá conocer el origen geográfico de las rentas de una empresa transnacional con independencia de cómo las ha distribuido contablemente por sus distintas filiales.

Esta medida, que constituye un indicador del ISF con notas especialmente bajas en todo el mundo, no es una recomendación del GAFI sino de otra iniciativa de la OCDE, el plan BEPS. Curiosamente, España ha sido

---

representantes a favor de la colaboración con las autoridades en este ámbito. Aparte de notas de prensa de este tipo y publicaciones especializadas, la prensa no recogió comentarios sobre la Ley en el momento de su adopción, y solamente un año después, el diario *Expansión* publicó dos declaraciones negativas de sendos abogados a título particular en un artículo que, por lo demás, se centraba en describir la sofisticación de la colaboración entre los notarios y la unidad de inteligencia financiera española.

también el primer país en aplicarla mediante la reforma del reglamento del impuesto de sociedades.

#### 4. ¿FUE EL 11S UNA COYUNTURA CRÍTICA PARA ESPAÑA?

Los datos anteriores indican que el pasado de España en relación al terrorismo ha influido en su nivel actual de transparencia financiera, tal y como la entiende el GAFI, y, en buena medida, en el ISF. A continuación, se explica cómo esta secuencia histórica responde a una dinámica de coyuntura crítica y trayectoria dependiente siguiendo las pautas de la sección 2 sobre el marco de análisis (cuadro 1).

##### 4.1. Cambio político

La coyuntura crítica es una explicación del cambio político. Por tanto, la aplicación de este concepto a una situación histórica determinada solo es relevante si conlleva cambio político. En este caso, las palabras de Juan Manuel Vega, entonces subdirector general del Tesoro y Política Financiera, citadas en la sección anterior (Notariado, 2010a), claramente indican que sí se produjo ese cambio, ya que hubo un tiempo en que la prevención del blanqueo era una «política muerta, solo estaba en los libros y no se aplicaba» y en el momento de las declaraciones, España era líder en la materia. Por tanto, entre 1993, cuando se promulga la más antigua de las normas antiblanqueo, y 2010, momento de las declaraciones, se produce un cambio<sup>12</sup>.

Por la lectura anterior de los preámbulos de estas leyes, el cambio político al que hace referencia el subdirector del Tesoro en 2010 podría situarse en el momento de redacción y adopción de la Ley 12/2003. Mientras que la Ley de 1993, sobre prevención del blanqueo, según su propia exposición, vino motivada por la obligación de transponer el derecho comunitario, la Ley de 2003 está fuertemente motivada por razones de primer orden de la política nacional e internacional: el terrorismo de ETA y el de Al Qaeda. La Ley de 2010 busca explícitamente la aplicación estricta de los estándares internacionales y declara insuficientes los estándares de la UE.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que estas declaraciones se producen en un evento del Consejo del Notariado, cuyos profesionales habían sido afectados por una orden ministerial en 2008. Este tipo de normas, junto con los reglamentos —a diferencia de las leyes, directivas y recomendaciones, de carácter más general— tienen consecuencias directas y concretas tanto para las prácticas de los sujetos obligados como para las administraciones que las supervisan (véase, en el anexo 2, la ORDEN EHA/114/2008, de 29 de enero).

#### 4.2. Contingencia

La Ley 12/2003 no era algo inevitable. El Gobierno que la redactó y el Congreso que la aprobó pudieron perfectamente no hacerlo. Por un lado, la estructura de inteligencia financiera ya estaba legalmente establecida desde 1993 y las funciones de la nueva Comisión de Vigilancia, que nunca se reunió, las podían ejercer otras instancias con el apoyo del SEPBLANC. Tal vez sí era necesario regular el bloqueo administrativo de fondos con carácter preventivo, pero no era necesario volver a repasar todos los elementos de un sistema de vigilancia financiera.

Por otra parte, como en cualquier país de la UE, España podría haber esperado a la III Directiva para renovar su legislación nacional. Sin embargo, en España sí se adoptó esa Ley, cuya contribución final, además del bloqueo de fondos, fue su extenso preámbulo y la introducción de la narrativa antiterrorista en el mundo de la regulación financiera.

#### 4.3. Oportunidad

La Ley 12/2003, tal y como explica su propia exposición de motivos, se adopta como consecuencia de los atentados del 11S, circunstancias muy graves en las que cabe esperar que los ciudadanos den un margen de maniobra mayor a sus Gobiernos y permitan una mayor intromisión pública en la esfera privada individual. En todos los países, los ciudadanos aceptaron que aumentarían los controles personales en aeropuertos, y en algunos países como Estados Unidos se facultó al Gobierno para intervenir las comunicaciones electrónicas y telefónicas.

En España, durante esta coyuntura crítica se (re)habilitó al SEPBLANC para organizar una red de informantes financieros debido a «la desgraciada experiencia española, que sufre la lacra del terrorismo desde hace décadas» (Ley 12/2003, pág. 1). Como se ha explicado anteriormente, ello pudo estar influido también por experiencias de éxito en la persecución del terrorismo por la vía de su financiación.

Todos estos factores pudieron relajar temporalmente los condicionantes de la acción política en el sentido de Capoccia y Kelemen (2007).

### 5. ¿SIGUEN LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS UNA TRAYECTORIA DEPENDIENTE?

#### 5.1. Inercia

Con posterioridad a la Ley 12/2003, la política española en relación a la información financiera ha seguido evolucionando en el mismo sentido: menos

obstáculos para el supervisor público, mayores obligaciones para los actores privados y ninguna concesión a la protección de datos personales o al libre mercado.

Siete años después, la Ley 10/2010 de prevención del blanqueo y de la financiación del terrorismo, actualmente en vigor, ha asociado definitivamente la narrativa antiterrorista con las recomendaciones del GAFI. Muchas de estas recomendaciones estaban ya en la legislación española desde 1993, pero fueron reafirmadas durante la coyuntura crítica con la adopción de la Ley 12/2003 y definitivamente clarificadas con la fusión de ambos regímenes jurídicos en 2010. Es entonces cuando por primera vez la legislación española menciona al GAFI desde su creación en 1989, recorriendo el preámbulo de la nueva Ley sus principales hitos hasta llegar a abarcar la financiación del terrorismo y otros temas como la corrupción política.

En 2014 y 2015, la legislación española de transparencia financiera sigue reforzándose con reglamentos como el fichero centralizado de titularidades financieras o el que obliga a las empresas a rendir cuentas país por país. Estas medidas no son propuestas específicas de las unidades de la lucha antiterrorista —tema que, por cierto, ya no preocupa tanto a la sociedad española, ni ocupa tanto a los políticos de la primera línea— sino que son propuestas de la Fiscalía Especial Antidroga o de la Agencia Tributaria. En cualquier caso, podrían responder a una cierta inercia de la Administración española en favor de la transparencia financiera.

Esta inercia explicaría también por qué los funcionarios españoles entrevistados carecen de una explicación sobre su elevado desempeño y se remiten a unas recomendaciones internacionales que aplicarían igualmente en países mucho menos transparentes. Ellos mismos no son verdaderamente conscientes de que la aprobación de las normas que redactan por parte del Consejo de Ministros o de las Cortes no tiene por qué ser automática.

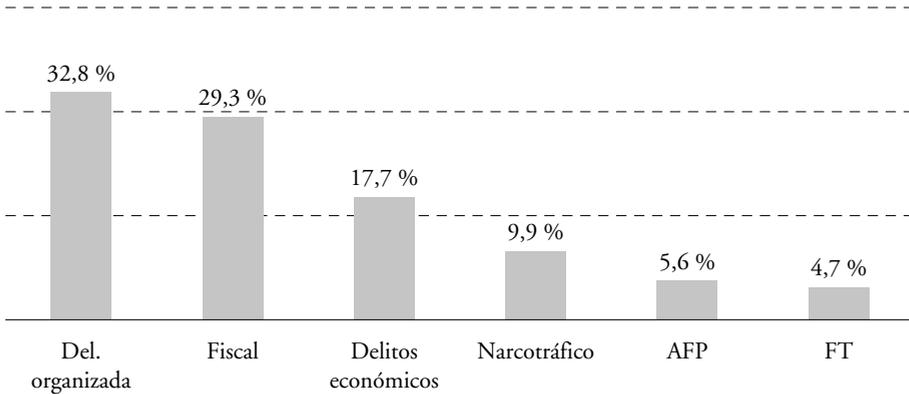
## 5.2. *Desproporción causa-efecto*

El marco conceptual de la coyuntura crítica y la trayectoria dependiente adquiere mayor valor cuando consigue explicar largas secuencias de acontecimientos relevantes con circunstancias cortas de menor importancia. El 11S y el terrorismo de ETA son sucesos de gran importancia política en general, pero en el ámbito de las finanzas son una cuestión menor desde el punto de vista cuantitativo. La economía del narcotráfico, por ejemplo, se ha estimado en un 2,5 % del PIB mundial, y el fraude fiscal en España, en un 20 %. Evidentemente, el terrorismo de ETA o incluso el del ISIS mueve recursos financieros infinitamente menores.

Las memorias del SEPBLANC en España, a pesar de todas las motivaciones anteriormente descritas, indican que las sospechas de terrorismo están

detrás de menos del 5 % de las operaciones de la unidad de inteligencia financiera española, mientras que el narcotráfico está detrás de casi un 10 % de los operaciones y el delito fiscal y la delincuencia organizada distinta del narcotráfico, de un 30 % cada una. Por tanto, este caso se ajusta también a la idea de que sucesos pequeños pueden desencadenar trayectorias dependientes de larga duración e importantes implicaciones.

Gráfico 2. *Actividad delictiva subyacente en las comunicaciones al SEPBLANC*



Fuente: SEPBLANC (2013).

### 5.3. Costes de establecimiento

Con las distintas opciones realizadas en los años 2000 en relación a la transparencia financiera, España construyó una infraestructura que perdura en el tiempo y que conlleva unos fuertes costes fijos en el sentido de Pierson (2000). Estos costes dificultarán un cambio de sentido en esta política. Muchos de los tipos de costes fijos que enumera este autor son fácilmente reconocibles en el relato anterior sobre la construcción de la legislación anti-blanqueo en España.

Por un lado, las leyes y reglamentos en los que se basa esta política solo pueden ser modificados por nuevos consensos o, al menos, nuevas mayorías parlamentarias, que requerirían negociaciones y deliberaciones. En caso de promoverse un cambio de rumbo en esta política, algunos actores que están viendo sus capacidades reforzadas en este proceso —la Policía, la Guardia Civil, la Agencia Tributaria o la Fiscalía Anticorrupción— posiblemente se opondrían. La Dirección General del Tesoro, ubicada en la cúspide de la estructura

institucional creada por esta legislación y responsable de la redacción inicial de la misma, probablemente también presentaría alguna resistencia.

Esta política pública no solo ha reforzado el poder de algunas instituciones sino que ha creado otras nuevas: el SEPBLANC, unidad de inteligencia financiera española, los departamentos de cumplimiento legal del sector bancario o el órgano centralizado de prevención del Consejo General del Notariado son organizaciones que ya tienen existencia y vida propia. Algunas de estas nuevas organizaciones podrían incluso generar identidades entre los profesionales que las integran.

El SEPBLANC, por ejemplo, ha ganado fama y prestigio recientemente, gracias a sus investigaciones sobre casos de corrupción de fuerte repercusión mediática y que ya suponen más del 5% de sus comunicaciones (gráfico 2, columna «AFP»: autoridades y funcionarios públicos). El notariado también, a tenor de sus notas de prensa, está reforzando su identidad de servicio público presentándose como colaboradores del SEPBLANC.

Todos ellos han invertido tiempo y esfuerzo en conocimiento e innovación, como se puede observar en el índice informatizado único del notariado o el fichero centralizado de titularidades financieras. Son medidas que han requerido formación y adaptación pero su manejo es ya una rutina profesional. Incluso los que mayores inversiones han tenido que hacer, que además son actores privados, una vez que se han acostumbrado a dedicar tiempo a indagar en la honradez de sus clientes y han llegado a compartir información con los notarios para tal fin, posiblemente encuentren ventajas en esta obligación, por cuanto que puede reducir sus riesgos de reputación.

Todas estas particularidades del sistema de prevención del blanqueo hacen pensar en los costes de establecimiento (Pierson, 2000). Los funcionarios e incluso algunos profesionales que vigilan y persiguen los flujos financieros ilícitos posiblemente se atrincherarían en su sistema de prevención del blanqueo en el caso poco probable de que un día se forme un consenso distinto en relación al dilema seguridad-libertad y el caso, bastante probable, de que el terrorismo deje de ser un argumento de peso a favor de la transparencia financiera.

Dicho esto, haría falta un horizonte temporal más amplio para visualizar claramente el efecto de estos costes de establecimiento o trincheras en la trayectoria de la regulación financiera.

## V. CONCLUSIONES

La convergencia de la agenda internacional contra el blanqueo de capitales con la agenda antiterrorista, después del 11S, tuvo especial incidencia en

España porque se produjo en un momento álgido de la lucha contra ETA. Justo después de su regreso a las armas en 2000, con el nefasto resultado de 23 muertos y 102 heridos solo en ese año. Ese momento sería lo que los neoinstitucionalistas históricos denominan coyuntura crítica.

La retórica del preámbulo de la Ley 12/2003 sobre la lacra terrorista así lo indica. De hecho, esta ley podría considerarse una sobreactuación del Gobierno que no tuvo grandes consecuencias prácticas pero que consiguió introducir con fuerza la relación entre lucha antiterrorista y transparencia financiera, elevando la prioridad política de esta última. A partir de ese momento, en España se optó por el estricto cumplimiento de los estándares internacionales en materia de transparencia financiera y se han ido realizando progresos que no se encuentran en países similares comprometidos con los mismos estándares internacionales. Por ejemplo, el índice informatizado único del notariado o el fichero centralizado de titularidades financieras.

Los últimos progresos en esta materia se han realizado cuando la excepcionalidad española en materia de terrorismo ya ha desaparecido y cuando ha quedado demostrado que el objetivo de esta política en el día a día es más bien el crimen organizado, el delito fiscal o incluso la corrupción política. Sin embargo, la perspectiva histórica es todavía algo corta para determinar si las instituciones españolas actúan bajo la influencia de una trayectoria dependiente. Lo que sí resulta evidente es que la Administración española ha incurrido en los costes de establecimiento que según Pierson (2000) explican las trayectorias dependientes en política. A saber, acuerdos políticos de difícil revocación, inversiones en conocimiento, desarrollos organizativos, vínculos entre individuos y organizaciones, y asignaciones de poder.

Este estudio sobre la singularidad del caso español no permite extraer conclusiones generales sobre las causas de la transparencia financiera, pero sí invita a algunas reflexiones sobre las instituciones en general, más allá del caso español y del ámbito de la regulación financiera. Con el levantamiento de un caso más de coyuntura crítica y trayectoria dependiente, se refuerza la idea general de que la historia puede pesar mucho en el comportamiento de las instituciones y, por tanto, en los resultados de las políticas. Por su propia ontología, un enfoque teórico como el neoinstitucionalismo histórico no favorece el uso de métodos cuantitativos (Hall, 2003), por lo que este estudio puede considerarse parte de un ejercicio más amplio de contraste empírico basado en la acumulación de evidencias caso a caso.

### **Bibliografía**

- Albalade del Sol, D. (2013). The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency. *Journal of Economic Policy Reform* 16 (1): 90-107.

- Arthur, B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.10029>.
- Bastida, F. y Benito, F. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration*, 85 (3), 667-716.
- Capoccia, G. y Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59, 341-369. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.
- Cobham, A. (2012). Tax Havens and Illicit Flows. En P. Reuter (ed.). *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries?* The World Bank.
- Guillamón, M.D., Bastida, F. y Benito, B. (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37 (4), 391-406.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press.
- (2003). Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.012>.
- Immergut, E. (1992). *Health politics. Interests and Institutions in Western Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- y Anderson, K. (2008). Historical Institutionalism and West European Politics. *West European Politics*, 31 (1-2), 345-369. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380701835165>.
- Kar, D. y LeBlanc, B. (2013). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*. Global Financial Integrity.
- Kay, A. (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*, 83 (3), 553-572. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00462.x>.
- Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Bosch Editores.
- Lodge, M. (2004). Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. En J. Jacint y D. Levi-Faur (eds.). *Politics of Regulation*. (pp. 124-144). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ma, L. (2011). What Drives Fiscal Transparency? Evidence from Provincial Governments in China. *1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University-Newark, May 19-20, 2011*. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1807767](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1807767)
- Pérez, A. y Oliví, I. (2015). *Illicit Financial Flows: Policy Responses in Europe and Implications for Developing Countries*.
- Pierson, Paul. (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. The American Political Science Review 94 (2): 251-67.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 13-28.
- Schneider, F. (2013). *The Shadow Economy in Europe, 2013*. AT Kearny and VISA Europe.
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125>.

- Tekeng, Y. M. T. y Sharaf, M. F. (2015). Fiscal Transparency, Measurement and Determinants: Evidence from 27 Developing Countries. *Journal of Economics and Political Economy*, 2 (1), 69-91.
- Venesson, P. (2013). *Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas*. En D. Della Porta y M. Keating (eds.). *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 237-254). Madrid: Akal.
- Wehner, J. y de Renzio, P. (2013). Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 41 (1), 96-108. Disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.005>.
- Zuccolotto, R. y Teixeira, M. C. (2014). Budgetary Transparency and Democracy : The Effectiveness of Control Institutions. *International Business Research*, 7 (6), 83-96. Disponible en: <http://doi.org/10.5539/ibr.v7n6p83>.

## ANEXOS

Anexo 1. *Entrevistas realizadas*

Nombre	Cargo	Institución	País
Andrés Pérez	Comisario	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado	España
Raquel Cabeza	Subdirectora general de Inspección y Control de Movimientos de Capitales	Secretaría General del Tesoro y Política Financiera	España
Juna Antonio Aliaga	Vocal asesor	Secretaría General del Tesoro y Política Financiera	España
Marga García-Valdecasas	Inspectora-jefe	Agencia Española de Administración Tributaria	España
Isabel Ramos Talma	Directora de Área de Información y Programas Especiales	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas	España
Johan Denolf	<i>Commissaire divisionnaire</i>	<i>Cellule de Traitement des Informations Financières</i>	Bélgica
Noel Colpin	<i>Administrateur Générale des Douanes</i>	<i>Ministère des Finances</i>	Bélgica
Patrick Sere	<i>Directeur du Centre Anti-Fraude</i>	<i>Ministère des Finances</i>	Bélgica
Tom Jansen	<i>Ex Chef de cabinet</i>	<i>Ministère des Finances</i>	Bélgica
Monika Maglione	Unidad A1. Dirección General de Interior	Comisión Europea	UE
Darjan Darigevic	Dirección General de Impuestos y Aduanas	Comisión Europea	UE
David Schwander	Dirección General del Mercado	Comisión Europea	UE

## Anexo 2. Documentación analizada

- ABC (1986). *Histórica acción de la Policía francesa contra el aparato de finanzas de ETA*. 6-11-1986. Disponible en: <https://goo.gl/D3Vffk>.
- (2003). *Garzón bloquea las cuentas de familiares del presunto miembro del entramado financiero de ETA en México Jon Artola*. 24-7-2003. Disponible en: <https://goo.gl/17som1>.
- BOE (2014). *Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*. Disponible en: <https://goo.gl/JKiVgR>.
- (2015). *Real Decreto 634/2015, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades*. Disponible en: <https://goo.gl/NmjfNk>.
- CIS (2015). *Tres problemas principales que existen actualmente en España*. Disponible en: <https://goo.gl/DzZKA>.
- Congreso (2009). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, núm. 213, Comisión de Economía y Hacienda de 10/03/2009. Disponible en: <https://goo.gl/KgyNjp>.
- (2010). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, núm. 503, Comisión de Economía y Hacienda de 24/03/2010. Disponible en: <https://goo.gl/SsV8os>.
- EIU (2016). *Democracy Index 2016*, The Economist Intelligence Unit. Disponible en: <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>
- El Mundo* (2002). *El juez Baltasar Garzón congela los fondos de Batasuna. Pide lo mismo a Francia*. 5-7-2002. Disponible en: <https://goo.gl/19VvL7>.
- El País* (1992). *El éxito comenzó en Bidart*. 1-7-1992. Disponible en: <https://goo.gl/nZQ4P8>.
- Expansión* (2011). *Los notarios españoles como modelo para atajar el blanqueo*. 13-1-2011. Disponible en: <https://goo.gl/2QMeJK>.
- GAFI/FATF (2012). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. Disponible en: <https://goo.gl/erVJd>.
- (2014a). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Spain, Fourth, Round Mutual Evaluation Report*, FATF. Disponible en: <https://goo.gl/gFTJmf>.
- (2014b). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Norway, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF. Disponible en: <https://goo.gl/ryJSKU>.
- (2015). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures -Belgium, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF. Disponible en: <https://goo.gl/vx6Dg5>.
- Notariado (2010a). *España es un país líder en materia de prevención de blanqueo de capitales*. Nota de prensa del Colegio General del Notariado. 12-11-2010. Disponible en: <https://goo.gl/gCeZ78>.
- (2010b). *Nos gustaría que el modelo de colaboración de los notarios en la prevención del blanqueo de capitales, único a nivel internacional, se extendiera a otras profesiones*. Nota de prensa del Colegio General del Notariado. 13-7-2010. Disponible en: <https://goo.gl/ia888r>.
- (2012). *El Notariado es la profesión que más contribuye a la lucha contra el blanqueo de capitales*. 24-9-2012. Disponible en: <https://goo.gl/X3DapS>.
- (2014). *El Consejo de la UE reconoce al Notariado por sus buenas prácticas*. Disponible en: <https://goo.gl/voKmVD>.

- OCDE (2010). *Tax Co-operation 2010: Towards a Level Playing Field - Assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information*. Disponible en: <https://goo.gl/BeYNam>.
- (2014). *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210325-en>.
- ONU (2015). *Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda, July 15<sup>th</sup> 2015*. Disponible en: <https://goo.gl/pMJZXW>.
- SEPBLANC (2013). *Memoria Anual 2013*. Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Disponible en: <https://goo.gl/FoMnuc>.
- TI (2016). *Corruption Perceptions Index 2016*, Transparency International. Disponible en : [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)
- TJN (2015a). *Narrative Report on Luxembourg*, Financial Secrecy Index 2015, Tax Justice Network. Disponible en: <https://goo.gl/YM22se>.
- (2015b). *Narrative Report on Switzerland*, Financial Secrecy Index 2015, Tax Justice Network. Disponible en: <https://goo.gl/jvEAYH>.
- (2015c). *Narrative Report on Luxembourg*, Financial Secrecy Index 2015, Tax Justice Network. Disponible en: <https://goo.gl/6urV6U>.
- (2015d). *Narrative Report on Germany*, Financial Secrecy Index 2015, Tax Justice Network. Disponible en: <https://goo.gl/YM22se>.
- (2015e). *Narrative Report on the Netherlands*, Financial Secrecy Index 2015, Tax Justice Network. Disponible en: <https://goo.gl/94fp7i>.
- UNODC (2011). *Estimating Illicit Financial Flows from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes*. United Nations Office on Drugs and Crime.

# LA AVENTURADA APUESTA POR LA INDEPENDENCIA DE CATALUÑA

The ventorous bid for the independence of Catalonia

JOSEP M. COLOMER

Georgetown University  
Josep.colomer@gmail.com

## *Cómo citar/Citation*

Colomer, J. M. (2018).

La aventurada apuesta por la independencia de Cataluña.

*Revista de Estudios Políticos*, 179, 267-294.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.09>

## **Resumen**

A partir de un ambiguo compromiso constitucional por la democratización, la descentralización territorial del Estado español se desarrolló con bajos niveles de institucionalización formal y a través de la competencia, los intercambios y las negociaciones entre partidos políticos. Los acontecimientos recientes incluyen, por un lado, intentos de recentralizar el Estado y, por otro, demandas y movilizaciones por la *catexit*, es decir, la independencia de Cataluña de España, con el resultado de un conflicto interterritorial sostenido. Este artículo analiza estos recientes cambios políticos como resultado de estrategias competitivas de los líderes de partidos extremos en el marco de las oportunidades y los incentivos ofrecidos por una estructura institucional precaria.

## **Palabras clave**

Federalismo; secesión; nacionalismo; Cataluña; España; Unión Europea.

## **Abstract**

Following an ambiguous constitutional compromise for democratisation, the territorial decentralisation of the Spanish state developed, under low levels of formal institutionalisation, by means of political party competition, exchanges and bargaining. Recent developments include, on one side, attempts at recentralising the state

and, on the other side, demands and mobilisations for Catexit, that is, the independence of Catalonia from Spain, which have resulted in sustained inter-territorial conflict. This article analyses these recent political changes as the result of competitive strategies of extremist party leaders, working within the opportunities and incentives offered by a loose institutional framework.

**Keywords**

Federalism; Secession; Nationalism; Catalonia; Spain; European Union.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. CAMPOS DE BATALLA DESARTICULADOS: 1. Gobiernos multinivel. 2. Reglas para ganadores minoritarios. 3. Multipartidismo bidimensional. III. MANIPULACIÓN DE LA AGENDA: 1. Políticos extremos. 2. Cambiar de tema. 3. La subasta. IV. CONSECUENCIAS POLÍTICAS: 1. Voto múltiple. 2. Disgregación del sistema de partidos. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo XXI, las relaciones entre Cataluña y el Estado español han conocido niveles crecientes de conflicto. El «Estado de las autonomías» no ha sido una solución institucional estable, sino un marco precario para la competencia entre partidos políticos y Gobiernos territoriales que a la larga ha creado incentivos para lanzar un proyecto secesionista. A diferencia de otras interpretaciones, sostengo en este artículo que la apuesta por la independencia de Cataluña no fue una respuesta de los políticos catalanes a demandas populares, sino una estrategia impulsada por una élite políticamente motivada y endógena al proceso político de confrontación sostenida y creciente con el Gobierno español.

Concretamente, el proceso proindependencia se originó en inveteradas ambiciones de políticos de Izquierda Republicana de Cataluña (ERC) y algunos miembros de Convergencia Democrática de Cataluña (CDC). Se aprovechó de las características excluyentes de la democracia española y de los bajos niveles de institucionalización del «Estado de las autonomías». Fue acelerado por las distorsiones sociales producidas por la crisis económica que estalló en 2008. Y produjo una creciente radicalización de algunos partidos y una alta polarización y el eventual colapso del sistema de partidos de Cataluña. En suma, el proceso ha arruinado la autonomía existente, pero no ha sido capaz de imponer una fórmula alternativa.

El problema viene de antiguo. El país llamado España siempre ha tenido una débil cohesión nacional. España tuvo un imperio precoz, grande y costoso, que agotó los ya escasos recursos de la Corona y condujo a un Estado español moderno relativamente débil. La subsiguiente construcción de una nación española culturalmente unificada quedó como una empresa inconclusa. En particular, el Estado y la nación españoles fueron demasiado débiles para integrar grandes porciones de las poblaciones catalana y vasca en estructuras unitarias y

centralizadas y en un patrón cultural único dominado por Castilla. Las diferencias territoriales se vieron reforzadas por la industrialización temprana de la periferia de Cataluña y del País Vasco. Sin embargo, el Estado español ha sido lo suficientemente fuerte para impedir que Cataluña y el País Vasco construyan naciones y estados alternativos (Prados de la Escosura, 1988; Carreras y Tafunell, 2004; Ucelay DaCal, 2014).

Visto desde el otro lado: las sociedades catalana y vasca han sido suficientemente diferenciadas para resistir una asimilación española unilateral, pero demasiado débiles para construir sus propias naciones unificadas. Este tipo de relaciones de fuerzas sin un ganador claro es la situación perfecta para un camino sin salida.

Dadas las duraderas diferencias entre las estructuras económicas, la lengua y los patrones culturales castellanos mayoritarios, y los catalanes, vascos y gallegos, España ha sido identificada como un Estado multinacional (Rokkan, 1971; Linz, 1973, 1975; Colomer, 2008a). Al mismo tiempo, Cataluña, así como el País Vasco y otras comunidades en cierta medida, son sociedades binacionales, ya que han sido en parte moldeadas por la asimilación castellana y en parte por una resistencia persistente y por nuevas iniciativas y desarrollos nacionalistas. El Estado español puede ser visto como un conjunto de naciones inacabadas que se han desarrollado en rivalidad mutua, más que en un marco institucional cooperativo. Es probable que estas mezclas perduren, ya que el reforzamiento de la soberanía de los Estados y la construcción de naciones más homogéneas se han convertido en proyectos inverosímiles dentro de la actual Unión Europea (UE) y en un mundo cada vez más interdependiente.

Cuando la Generalidad de Cataluña se restableció en 1977, se aprobó un nuevo Estatuto de Autonomía en 1979 y tuvo lugar la primera elección del Parlamento de Cataluña en 1980, España aún no era miembro de la UE. El principal objetivo de los Gobiernos catalanes formados desde entonces por la coalición nacionalista Convergencia y Unión (CiU), dirigida por Jordi Pujol, fue la construcción de una nación catalana más homogénea dentro del Estado español. Una prioridad principal fue una política lingüística que favoreció al catalán en la Administración pública y los medios de comunicación públicos y estableció la inmersión monolingüe en catalán en todas las escuelas públicas, concertadas y privadas.

Durante dos décadas, la política catalana desarrolló una competencia electoral centrípeta, ya que los nacionalistas buscaban construir «un palo del pajar» o «una sarta de los naipes dispersos» de la sociedad catalana. El Gobierno catalán percibió en gran parte la autonomía política de Cataluña y sus intercambios de apoyo parlamentario con los Gobiernos españoles como instrumentos para el objetivo principal de construcción de una nación cultural catalana. Otros propósitos, como la descentralización fiscal del Estado, la

reforma de las instituciones centrales a favor de fórmulas más inclusivas, la potenciación de la influencia del Gobierno catalán en las instituciones de la UE o incluso el fortalecimiento del marco institucional de Cataluña no estaban en la agenda.

Esta estrategia obtuvo un éxito limitado. La lengua catalana llegó a prácticamente toda la población de Cataluña, incluidos los inmigrantes de otras regiones de España y sus hijos nacidos en Cataluña. Pero el bilingüismo ha prevalecido en los usos reales. La mayoría de los ciudadanos de Cataluña se siguen considerando hasta cierto punto catalanes y españoles. Llegaron muchos nuevos inmigrantes de tierras más lejanas. Las referencias y las relaciones multiculturales proliferaron a través de los nuevos medios y las redes de comunicación transnacionales.

La novedad principal en la política catalana desde el cambio de siglo fue el paso de la construcción de la nación a la construcción del Estado, es decir, el reemplazo de la prioridad a la cultura por un enfoque en las instituciones. Esto es consistente con la interpretación histórica que las naciones, que pueden ser concebidas como comunidades culturales estandarizadas y relativamente homogéneas, son creadas por los Estados o las instituciones estatales existentes, más que con el mito de que las naciones previamente existentes crean Estados. Este nuevo enfoque se desarrolla, sin embargo, en la Europa moderna, donde «no hay en ningún lugar un ajuste completo entre el ‘Estado’ y la ‘nación’» (Rokkan, 1971; continuado por Eisenstadt y Rokkan, 1973; Rokkan y Urwin, 1983; Colomer, 2008a).

En la nueva orientación institucionalista, primero, el «Gobierno catalanista y de izquierdas», presidido inicialmente por Pasqual Maragall, del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), apuntó a reforzar el autogobierno catalán en una España federal. Dio prioridad a un nuevo Estatuto político de Cataluña y a la reorganización de las instituciones del Estado español. Esta estrategia se enfrentó con una fuerte resistencia a la reforma por parte de las instituciones centrales españolas.

La desilusión con España entre la población aumentó considerablemente durante un período en el que el país sufrió una enorme crisis económica y política. Los nuevos Gobiernos catalanes presididos por Artur Mas exploraron inicialmente una mayor descentralización fiscal del Estado. Pero pronto sentenciaron que España no podía ser reformada y apuntaron a la soberanía y la independencia de Cataluña.

El objetivo anunciado por los Gobiernos catalanes más recientes ha sido la construcción de «estructuras estatales» en ámbitos en los que no cuentan con poderes autónomos completos, en particular la fiscalidad, la justicia y las relaciones internacionales, y la celebración de un referéndum o plebiscito para declarar la independencia unilateralmente. Los Gobiernos catalán y español

mantienen relaciones de confrontación y hostilidad. Sin embargo, el elefante en la sala del que nadie quiere hablar (por usar una expresión americana) es que la *catexit*, es decir, la secesión de Cataluña de España, también implicaría salir de la Unión Europea. En la medida en que la soberanía real de los Estados miembros de la UE se ha desvanecido, la creación de nuevos Estados independientes dentro de la Unión está ampliamente descartada.

Cada una de las demandas catalanas antes mencionadas y las movilizaciones posteriores suscitaron grandes expectativas. Sin embargo, todas chocaron con la resistencia española y con los obstáculos estructurales derivados de la creciente interdependencia europea e internacional. Cada paso en el proceso de escalada fue seguido por una considerable frustración, que fue respondida con una radicalización cada vez mayor. En poco tiempo, la acción política para la independencia se trasladó en gran medida desde las instituciones regulares a organizaciones no gubernamentales, coaliciones mixtas de políticos y líderes sociales, movilizaciones de la calle, asambleas y referéndums. El anterior sistema de partidos centripetos de Cataluña ha sido sustituido por una elevada volatilidad electoral, una configuración más fragmentada de las candidaturas electorales y los grupos políticos, y la polarización en las dimensiones nacionalista y socioeconómica. El conflicto, la radicalización y la inestabilidad predicen un futuro azaroso.

La primera parte del siguiente análisis sitúa estos cambios en el marco institucional del Estado español de las autonomías, el cual permite una variedad de ganadores minoritarios. La segunda parte analiza cómo, en este entorno institucional propicio, los partidos extremos han manipulado la agenda pública y han promovido posiciones de confrontación. La tercera parte revisa algunas consecuencias políticas e institucionales del proceso independentista y la disgregación del sistema de partidos anterior.

## II. CAMPOS DE BATALLA DESARTICULADOS

Empezamos con una revisión del marco institucional y organizativo del proceso político reciente. Los múltiples niveles de gobierno, los múltiples partidos, las múltiples dimensiones políticas y los bajos niveles de institucionalización ofrecen muchas oportunidades para estrategias partidistas competitivas.

### 1. GOBIERNOS MULTINIVEL

Los ciudadanos de España viven bajo múltiples jurisdicciones políticas. Se supone que están administrados por Gobiernos en los niveles local, autonómico, estatal y europeo. Esta estructura institucional multinivel fue el

resultado de varios procesos políticos acumulados durante los años setenta y ochenta que no anticipaban un proyecto completo y consistente. La práctica política se caracteriza por un cumplimiento relativamente bajo de las normas, la ausencia de cooperación interinstitucional y la prevalencia de la competencia partidaria y la acción estratégica (Colomer, 1990, 1991, 1995, 2008a).

Concretamente, la descentralización territorial del Estado español no se derivó de un mandato explícito en la Constitución de 1978. El compromiso constitucional mezcló elementos contradictorios de diferentes proyectos políticos: el mantenimiento de las provincias, el restablecimiento de Gobiernos particulares para Cataluña, el País Vasco y Galicia, y la introducción de una fórmula general de descentralización para el resto de España. Constitucionalmente, España no se define como un Estado federal. Se crearon múltiples Gobiernos territoriales con diferentes poderes legales sin adoptar instituciones federales típicas, como una cámara superior de representación territorial u otros elementos de cooperación interinstitucional. La expresión habitual «Estado de autonomías» o la lista de comunidades autónomas ni siquiera aparecen en el texto constitucional, como tampoco aparece ninguna mención a la Unión Europea.

De hecho, el sistema político español ha estado dominado por la discreción de los principales líderes partidarios, más que por una interacción más automática bajo reglas formales. La descentralización del Estado, al igual que otros procesos institucionales, ha sido el resultado de las estrategias partidarias, la competencia y la negociación. El funcionamiento real del denominado «Estado de las autonomías» fue caracterizado como un «federalismo competitivo no-institucional» (Colomer, 1998). La mayoría de los Gobiernos autónomos querían acercarse al nivel de autonomía de los vascos y los catalanes. Pero los Gobiernos vasco y catalán trataron de mantener una diferencia con el resto de las comunidades. Este juego de rivalidad entre las comunidades autónomas se ha conocido generalmente como «el agravio comparativo». Era como una carrera de galgos en la que los perros persiguen a la liebre, la cual se escapa y provoca la aceleración de todos los jugadores. Al cabo de un tiempo, provocó una aceleración aventurera hacia la independencia.

En el régimen político español, la descentralización territorial ha sido un contrapeso de muchos elementos institucionales orientados a promover una concentración del poder y un Gobierno unificado en el centro del Estado. Los principales partidos catalanes, junto con otros nacionalistas del País Vasco, Galicia y las Islas Canarias, demostraron ser eficaces para obtener una creciente descentralización, sobre todo negociando transferencias de competencias mediante el apoyo parlamentario a los Gobiernos españoles (Field, 2015).

Pero una estrategia basada en intercambios en algunas coyunturas oportunas era vulnerable a cambios en el centro. Con el nuevo siglo, reaparecieron

los rechazos a nuevas demandas de mayor descentralización y los intentos de introducir nuevas restricciones legales e institucionales. Poco después, el sistema de partidos a nivel español entró en crisis, corroído en gran medida por el excesivo control partidista de las instituciones, así como por los abusos y la corrupción. Los anteriores intercambios de apoyo entre los partidos en el Gobierno en Cataluña y en España fueron sustituidos por un conflicto sostenido entre los dos Gobiernos.

## 2. REGLAS PARA GANADORES MINORITARIOS

Las rivalidades entre los Gobiernos territoriales y con el Gobierno central han sido combates entre minorías. Ningún partido ha obtenido nunca una mayoría absoluta de votos en una elección española o catalana. Las reglas institucionales básicas para la formación de Gobiernos a nivel estatal, autonómico y local favorecen ganadores minoritarios y gobernantes minoritarios, los cuales atraen un grado limitado de legitimación popular. Esto crea oportunidades para que los partidos extremos en las dimensiones nacionalista y socioeconómica desarrollen sus iniciativas sin necesidad de obtener un amplio consenso con otros partidos.

Todos los Gobiernos españoles desde 1977 han sido Gobiernos de un solo partido basados en el apoyo de solo una minoría del voto popular. El apoyo electoral medio del Gobierno ha sido del 40%. Durante más de cuarenta años, España ha sido el único país de Europa donde nunca ha habido un Gobierno con un apoyo electoral mayoritario o una coalición multipartidista, dos características que tienden a coincidir. Esto significa que siempre ha habido una clara mayoría de votantes que no habían votado por el partido gobernante. El apoyo electoral del partido gobernante español en Cataluña ha sido aún más bajo que en el conjunto de España, con una media de solo el 30%, lo que ha llevado a la alienación de grandes segmentos de la población de la política española (Colomer, 2008b, 2010).

Los Gobiernos de Cataluña han resistido cualquier intento de homogeneización o armonización de las normas institucionales de la Generalidad con los otros niveles de gobierno. Pero las instituciones catalanas no son más inclusivas o estabilizadoras que las del Parlamento y el Gobierno de España. Cataluña es la única comunidad autónoma cuyo Parlamento no ha sido capaz de aprobar su propia ley electoral. Las elecciones catalanas se celebran de acuerdo con una disposición transitoria en el Estatuto de 1979, que fue concebido solo para la primera elección (Comissió d'Experts, 2007).

Al igual que el presidente del Gobierno español, la investidura parlamentaria del presidente de la Generalidad requiere el apoyo de solo una pluralidad de miembros del Parlamento, sin necesidad de que se forme una mayoría. Como

resultado, los Gobiernos de la Generalidad de Cataluña desde 1980 se han basado en un apoyo electoral minoritario, con una media del 42% de los votos.

Las elecciones municipales son bastante proporcionales, ya que se basan en un solo distrito electoral. Pero la elección ulterior del alcalde también favorece ganadores minoritarios. Si ningún candidato obtiene el apoyo de una mayoría de concejales, el candidato del partido más votado es nombrado alcalde aunque el partido haya recibido menos de la mayoría del voto popular. Ha habido coaliciones multipartidistas en equipos de alcaldes, especialmente en las grandes ciudades. En Barcelona, en particular, las coaliciones multipartidarias gobernaron la ciudad tras ocho de diez elecciones. Pero solo cuatro de estas coaliciones reunieron el apoyo de una mayoría del voto popular. Los dos alcaldes más recientes de Barcelona, elegidos en 2011 y 2015, han contado con un apoyo minoritario, tanto de votos populares como de escaños de concejales.

El funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea contrasta ampliamente con el modelo español de Gobiernos apoyados por minorías en los niveles estatal, autonómico y local, ya que la UE funciona y gobierna por amplio consenso en favor de políticas estables. El Parlamento Europeo y la Comisión elegida por aquel están dirigidos por una súper gran coalición multipartidista que suele reunir alrededor de dos tercios del voto popular y de los escaños parlamentarios. El Parlamento favorece la agregación en grupos más grandes, en contraste con la fragmentación de los representantes españoles y catalanes. Todos menos uno de los miembros del Parlamento Europeo elegidos por siete partidos catalanes en 2014 están integrados en solo tres grupos políticos europeos grandes y centrados (Colomer, 2007, 2016).

### 3. MULTIPARTIDISMO BIDIMENSIONAL

En el Congreso español, el número absoluto de partidos tiende a ser alto porque incluye unos pocos partidos españoles y muchos partidos nacionalistas regionales, pero los partidos de ámbito español dominan ampliamente. El grado de pluralismo es mayor en Cataluña, en gran medida como consecuencia de su estructura binacional más equilibrada. Los partidos de ámbito español coexisten con partidos catalanes federados o establemente unidos con partidos españoles y con partidos de ámbito solo catalán.

El espacio político-ideológico de Cataluña en el que se mueven los partidos políticos ha sido entendido como un espacio bidimensional desde mediados de los años ochenta (Colomer, 1985; Colomer y Padró, 1992). Antes de eso, tanto los actores políticos como los observadores habían estado tratando de colapsar el juego político en una sola dimensión, ya fuera de izquierda-derecha cuando el juego político era visto desde el lado izquierdo o nacionalista cuando se vislumbraba desde el lado catalán. Desde principios de

los años ochenta, el PSOE liderado por Felipe González había ganado varias elecciones españolas consecutivas, y la CiU liderada por Jordi Pujol había ganado varias elecciones catalanas consecutivas, lo cual configuraba un eje izquierda española *vs.* derecha catalana.

Pero la estructura revisada anteriormente con múltiples niveles de gobierno y las diferentes estrategias que los partidos adoptaron para jugar en ese marco fueron modeladas mejor como multidimensionales con la ayuda de la teoría espacial del voto (Downs, 1957; Enelow y Hinich, 1984). La multidimensionalidad del espacio político fue confirmada por otras victorias de la derecha en España y de la izquierda en Cataluña, a las cuales siguieron varias alternancias. Como veremos, más recientemente las posiciones relativas de los partidos políticos casi se han invertido: se polarizan cada vez más en un solo eje en el que, en contraste con las apariencias de los años ochenta y noventa, los dos polos son izquierda catalana *vs.* derecha española.

En ambas dimensiones políticas, la mayoría de los votantes se ubican en posiciones no extremas. En la primera dimensión, más de dos tercios de los votantes catalanes son moderados (alrededor de un 32% en el centro, un 30% en el centro-izquierda y un 8% en el centro-derecha), mientras que cerca de una quinta parte se sitúa en posiciones de izquierda y solo un 3% en posiciones de derecha.

Análogamente, en la segunda dimensión, cerca de dos tercios de los votantes se identifican como binacionales (cerca de un 40% tan catalanes como españoles, un 20% más catalanes que españoles y un 6% más españoles que catalanes), mientras que cerca de un cuarto se siente solo catalán y un 5% solo español.

Los valores medios se sitúan en un centro-izquierda moderado: 3,9 en una escala de extrema izquierda en 0 y extrema derecha en 10, con 5 en el centro, y un catalán moderado: 6,3 en una escala de «máximo español» en 0 y 'máximo catalán' en 10, también con 5 en el centro (Encuestas del Centro de Estudios de Opinión, CEO 35, 36, 2015, y del Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS 3108, 3113, 2015).

En cuanto a los partidos políticos, sus ubicaciones en el espacio político han sido relativamente estables durante varias décadas. En las encuestas citadas, los partidos son situados en la primera dimensión, de izquierda a derecha, de la siguiente manera:

- Candidatura de Unidad Popular (CUP).
- Iniciativa por Cataluña Verdes - Podemos (ICV - Pod).
- Izquierda Republicana de Cataluña (ERC).
- Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC).
- Ciudadanos (C's).

- Convergencia Democrática de Cataluña (CDC).
- Partido Popular (PP).

En la segunda dimensión, de catalán a español, la ordenación es:

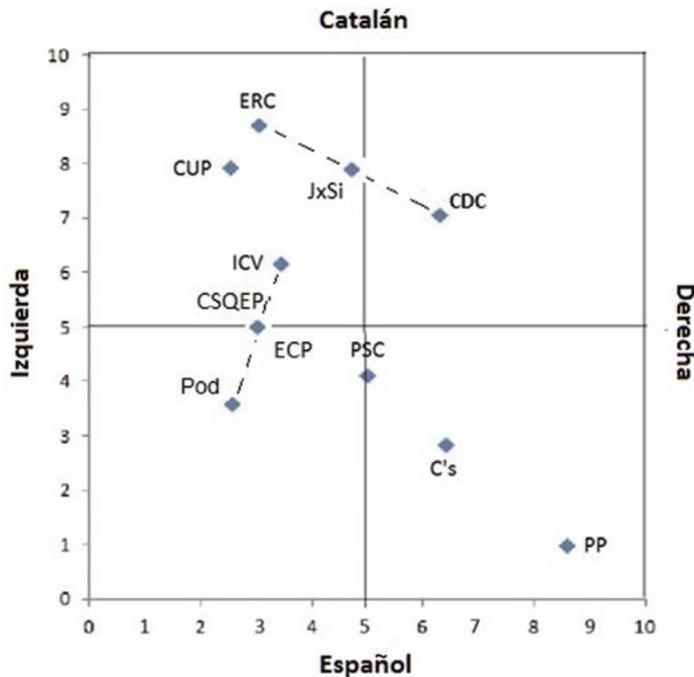
- Candidatura de Unidad Popular (CUP).
- Izquierda Republicana de Cataluña (ERC).
- Convergencia Democrática de Cataluña (CDC).
- Iniciativa por Cataluña Verdes-Podemos (ICV-Pod).
- Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC).
- Ciudadanos (C's).
- Partido Popular (PP).

Las diferencias entre las dos ordenaciones son la base para construir un espacio bidimensional, ya que los partidos no podrían ubicarse de forma consistente en una sola dimensión. El gráfico 1 ofrece una representación de la localización media de los partidos por los ciudadanos encuestados en 2015.

En la dimensión izquierda-derecha, los partidos que formaron los Gobiernos españoles, el PSOE y el PP, se acercaron mutuamente en torno a una economía promercado y políticas sociales redistributivas. Asimismo, CiU y ERC se declararon liberales o socialdemócratas en diferentes momentos y trataron de moverse más o menos cerca de posiciones de centro-izquierda dependiendo de las circunstancias de la competencia electoral y los posibles intercambios parlamentarios. La integración en la Unión Europea también reforzó la estabilidad de las políticas socioeconómicas.

Hubo más ambigüedad en la dimensión nacionalista. El autogobierno de Cataluña se constitucionalizó con una fórmula moderada de autonomía especial, distinta del régimen común de la mayoría de las comunidades autónomas. Pero la etiqueta «catalanismo», que fue aceptada como referencia por prácticamente todos los partidos como un campo común, se suponía compatible con el apoyo a la autonomía, el federalismo, la soberanía o la independencia. La multidimensionalidad del espacio político y la confusión del paquete ideológico utilizado para cubrir amplios segmentos de tal espacio crearon muchas oportunidades para las maniobras de los partidos políticos, como se analiza a continuación.

Gráfico 1. *Ubicaciones de los partidos políticos en un espacio bidimensional izquierda-derecha y español-catalán*



*Nota:* El eje horizontal representa temas de política socioeconómica de izquierda a derecha; el eje vertical representa temas nacionalistas español-catalán.

- *CUP*: Candidatura de Unidad Popular.
- *JxS*: Juntos por el Sí: coalición electoral de CDC-Convergencia Democrática de Cataluña (anteriormente en la federación CiU), ERC-Izquierda Republicana de Cataluña, y otros grupos.
- *CSQEP*: Cataluña Sí Se Puede, y *ECP*: En Común Podemos: coaliciones electorales de ICV-Iniciativa por Cataluña Verdes, Pod-Podemos, y otros grupos.
- *PSC*: Partido de los Socialistas de Cataluña.
- *C's*: Ciudadanos.
- *PP*: Partido Popular.

*Fuente:* elaboración propia con datos de las encuestas realizadas por el CEO, Centre d'Estudis d'Opinió, Barómetro de Opinión Política, 35, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2015.

### III. MANIPULACIÓN DE LA AGENDA

El marco institucional y político que acabamos de analizar ofrece muchas oportunidades a los partidos políticos para desarrollar estrategias competitivas.

Los partidos minoritarios y relativamente extremos en las dimensiones nacionalista o socioeconómica pueden manipular la agenda pública seleccionando temas específicos en diferentes tipos de elecciones. La competencia por el centro político es sustituida por una creciente polarización.

## 1. POLÍTICOS EXTREMOS

Como hemos comentado anteriormente, el proceso no planificado de descentralización del Estado español en los comienzos del período democrático de los años ochenta y noventa fue impulsado sobre todo por la competencia entre partidos. Los movimientos más recientes para la secesión de Cataluña también derivan en gran medida de estrategias partidistas competitivas, ahora en el contexto de una gran parálisis y pérdida de eficacia del sistema institucional y político español. Algunos políticos catalanes sostienen que ha habido un movimiento «espontáneo» de la gente a la que los líderes responden, o que los partidos políticos van detrás de la sociedad civil. Sin embargo, los datos aquí presentados no apoyan estos puntos de vista.

Hay evidencia sólida de que la mayoría de los dirigentes, los parlamentarios y los militantes de los partidos de Cataluña han mantenido posiciones más extremas que sus electores durante mucho tiempo. Según estudios de muchas democracias, cuando existe una competencia de partidos centristas por una posible posición ganadora moderada, los líderes partidarios, tanto de la izquierda como de la derecha, tienden a ocupar posiciones más centristas que los militantes de partido y en cierta medida también que la media de sus votantes. Esto se conoce como la ley de «disparidad lineal» de los diferentes grupos de miembros del partido (formulada inicialmente por May, 1973).

Una serie de encuestas entre los miembros del Parlamento y los participantes en los congresos de los principales partidos catalanes muestran que la ley de la disparidad lineal no se cumple mucho en este país, especialmente en la dimensión nacionalista. Los líderes y activistas de la Unión Democrática de Cataluña (UDC), CDC, ERC e ICV se autoubican en posiciones mucho más extremas que sus votantes. El PSC es una excepción, que, en este caso, corrobora la regla. Los datos disponibles muestran, en particular, que ningún miembro del Parlamento de CDC declaró sentirse «tan catalán como español», aunque esta era la identificación del 40 % de los votantes del partido. Los líderes y militantes de CDC eran aún más radicales que los votantes de ERC. También se puede percibir un efecto polarizador hacia el otro lado del espectro. El votante promedio considera que el PP y los C's son mucho más nacionalistas españoles que la autoubicación de los votantes de estos partidos (Miley, 2005, 2006; Baras *et al.*, 2010; Martínez-Herrera y Miley, 2010; Barrio y Rodríguez Teruel, 2014a, 2014b; Bermúdez y Cordero, 2015; CEO 35, 2015).

El extremismo relativo de los líderes y militantes de partido ha llevado a una competencia electoral centrífuga, en general, y a un alto apoyo popular a la *catexit*, en particular. Según las encuestas, la proporción de ciudadanos de Cataluña en favor de la independencia era aproximadamente de un 15 % en 2003, más o menos como lo había sido durante décadas, mientras que una abrumadora mayoría apoyaba alguna fórmula de autonomía. Por el contrario, los votantes a favor de la independencia en las consultas municipales en 2009-2010 o en la consulta organizada por la Generalidad de Cataluña en 2014 fueron aproximadamente el doble, alrededor del 30 %, y en algunas encuestas las preferencias por la independencia se han triplicado hasta un 45 %.

No ha habido un cambio similar en favor de la identificación solo-catalana, que se ha mantenido en torno a un 20-25 %. La gran mayoría de los ciudadanos siguen manteniendo sentimientos binacionales, como se ha documentado anteriormente. Los cambios de preferencias políticas por la independencia precedieron y fueron mucho mayores que los cambios a favor de una única identificación nacional catalana. Como la causa debe preceder al efecto, los cambios en los sentimientos nacionalistas no pueden haber sido el principal factor explicativo de la movilización política.

En general, las preferencias políticas pueden cambiar mucho más rápido que las identidades culturales. Votar por un partido o participar en una acción colectiva son decisiones relativamente baratas que las personas pueden modificar a corto plazo. Si estas acciones son reiteradas y ejecutadas enérgicamente, pueden alimentar el entusiasmo, un sentimiento cuyas verdaderas fuentes son «la esperanza, el orgullo, la presunción, una imaginación calenturienta, junto con la ignorancia», según David Hume. Pero, como también señaló el pensador escocés, «su furia es como la del trueno y la tormenta, que se agotan en poco tiempo» (Hume, 1742). Esto implica que las nuevas preferencias políticas de rápida formación también pueden revertir muy rápidamente si las perspectivas políticas que las alimentan no se materializan.

En cambio, las «identidades» se construyen a largo plazo. Pueden ser reformadas y reinterpretadas socialmente, pero tienden a ser mucho más estables. Las élites políticas pueden proporcionar argumentos concretos para hacer que algunas identidades nacionales sean más deseables que otras. Pero la realización de ese cambio cultural también requiere duraderos e intensos masajes mentales y sentimentales mediante la escuela y los medios de comunicación (Laitin, 1989; Guinjoan y Rodón, 2014; Tormos *et al.*, 2015; Muñoz y Tormos, 2015).

Sobre esta base, algunos líderes de ERC, en particular, insistieron en la idea de que «uno puede ser independentista sin ser nacionalista». Incluso para las personas que se declaran binacionales o indiferentes a las cuestiones nacionalistas, las supuestas ventajas económicas y políticas de la independencia podrían hacerla atractiva como una opción política. Abrazar el objetivo de un Estado

catalán puede preceder al vínculo exclusivo con una nación catalana. Ese tipo de situación puede crear cierta disonancia cognitiva, que eventualmente puede mover a algunas personas que han elegido la independencia a revisar también sus sentimientos nacionales. Pero los consiguientes cambios masivos de identidad pueden necesitar una o dos generaciones para ponerse al día.

La interpretación que las estrategias autointeresadas de los partidos han prevalecido también es apoyada por la observación de que la principal agenda pública no corresponde a las principales preocupaciones de los ciudadanos. En todas las encuestas del CEO de 2010 a 2015, a la pregunta «¿Cuál crees que es el problema más importante de Cataluña?», el grupo más grande ha respondido siempre «el paro y la precariedad laboral» (con una media del 46%). «Las relaciones Cataluña-España» siempre se sitúan en cuarto lugar (con una media del 19%), después de la «insatisfacción con la política y los políticos» y «el funcionamiento de la economía».

Otras encuestas confirman que el repentino aumento de apoyo a la independencia fue impulsado por las élites, estuvo motivado políticamente y es endógeno al proceso político de confrontación con el Gobierno de España, más que determinado por cambios previos en las actitudes nacionalistas. En una encuesta más reciente del CEO, se introdujo la siguiente pregunta: «¿Cuál es el motivo principal por el que usted se ha hecho independentista en los últimos años?», la respuesta más popular fue, de lejos, «Por la actitud / comentarios del Gobierno central hacia Cataluña», con un 42%. Le siguieron «tema económico / impuestos mal repartidos», con un 13%, y más de una docena de respuestas variadas con apoyos en porcentajes de un solo dígito. «Idioma y cultura catalana» fue la respuesta de solo el 2,5%. De ello se desprende que un cambio en «la actitud y los comentarios» del Gobierno central hacia Cataluña podría haber alterado las preferencias políticas de muchos catalanes con respecto a sus relaciones con España. Pero esta inferencia hipotética no se ha podido contrastar con hechos.

## 2. CAMBIAR DE TEMA

En la política electoral, como en otras muchas relaciones humanas, aquello de lo que se habla puede ser más importante que lo que se dice. En un sistema multipartidista, cada partido puede seleccionar, hablar y dar relieve a aquellas cuestiones en las que el partido puede esperar una ventaja electoral, es decir, un amplio apoyo de los votantes. Al mismo tiempo, cada partido puede tratar de evitar hablar de aquellos temas en los que su historial o su credibilidad lo ponen en desventaja, incluso si los problemas omitidos pueden ser importantes para muchos ciudadanos. En muchas ocasiones, el movimiento estratégico básico es cambiar el tema de conversación.

Como consecuencia de estas estrategias, los partidos políticos en una campaña pueden no hablar de los mismos temas, puede que no haya una conversación real y los debates públicos pueden convertirse en una colección de monólogos predecibles. Algunos partidos pueden forzar a otros a aceptar su agenda y a jugar en campos que habrían preferido evitar. Lo vemos en casi todas las campañas electorales de las democracias maduras. Este enfoque puede explicar una gran parte de la reciente historia política de Cataluña.

Para tener éxito en la manipulación de la agenda pública, un partido necesita tomar dos decisiones: a qué tema dar relieve y qué propuesta política promover en el tema. Las dos decisiones están relacionadas. Si existe un amplio consenso político en algunos temas —como ocurría en Cataluña a finales del siglo xx en las políticas económicas moderadas social-liberales, la autonomía territorial y la escuela monolingüe en lengua catalana—, estos temas tienden a tomar poco relieve en el debate público y en las especulaciones de los votantes. Los partidos no discuten mucho esos temas porque básicamente están de acuerdo en las políticas apropiadas a mantener y darles importancia no produciría ninguna ventaja partidista.

En cambio, cuando hay una distancia importante en las posiciones políticas en un tema, los partidos que pueden esperar ventaja con su propuesta política pueden preferir que se hable del tema y darle mucho relieve. De ello se desprende que una estrategia autointeresada de partido puede consistir en crear una distancia política en algún tema para darle relieve y esperar la ventaja subsiguiente en el favor de los votantes. Los partidos minoritarios y extremos en los principales temas políticos pueden ciertamente intentar sacar provecho de este tipo de estrategia. Una propuesta política extrema de un partido —como la recentralización del Estado español, la educación bilingüe o la independencia de Cataluña— puede provocar respuestas de confrontación de otros partidos y, como consecuencia, una polarización colectiva sobre el tema. Si la provocación es suficientemente fuerte, puede ser difícil para algunos partidos no caer en ella, evitar dedicar mucho tiempo y recursos a hablar del tema, y mantener la atención a temas más consensuales en los que podrían haber obtenido mayor reconocimiento (Stokes, 1963; Rabushka y Kenneth, 1972; Riker, 1993; Colomer y Puglisi, 2005; Colomer y Llavador, 2012; Balcells y Orriols, 2012).

De acuerdo con la ubicación de los partidos en el espacio político-ideológico bidimensional de Cataluña arriba presentado, algunos partidos extremos estaban potencialmente interesados en promover este tipo de estrategia. Estos eran: el PP, que es extremo en las dos dimensiones, ya que es a la vez el partido más derechista y el más nacionalista español; ICV, que era el partido más izquierdista; ERC, que es el partido más nacionalista catalán; así como la CUP, que, como anticapitalista y anti-Unión Europea, se ha convertido en el partido más izquierdista y está muy cerca de la posición más nacionalista catalana.

En particular, los partidos situados en el «rincón» catalán-izquierda —por sus posiciones en el gráfico 1— pueden considerarse partidos de doble bisagra o pivotes. Pueden desafiar y derrotar a los partidos de Gobierno situados en posiciones moderadas o ambiguas en cada uno de los dos ejes del espectro mediante la introducción de propuestas extremas que les obliguen a reaccionar. Así, la ERC fue capaz de jugar tanto con la CiU en la dimensión nacionalista como con el PSC y la ICV en la dimensión izquierda-derecha. Más recientemente, la CUP, que se presentó por primera vez en unas elecciones catalanas en 2012, intentó el mismo juego con la coalición independentista Juntos por el Si (JxS) y con las coaliciones izquierdistas. Los principales actores del anterior consenso centrípeto, CiU y el PSC, fueron las principales víctimas de la nueva competencia centrífuga.

### 3. LA SUBASTA

El proceso de radicalización partidaria y la subsiguiente polarización del sistema de partidos ha sido más o menos así. Cuando el sistema electoral asignó al PP una mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados a partir de una minoría de votos en 2000, el jefe del Gobierno, José María Aznar, dejó atrás sus anteriores acuerdos con el Gobierno de Cataluña de CiU, liderado por Jordi Pujol, y anunció una «segunda transición». Esta vía de acción tenía por objeto corregir las «desviaciones» infringidas por un largo período de Gobiernos del PSOE a lo que Aznar creía que había sido el espíritu inicial de la transición en los años setenta. Apuntaba, en particular, a detener el proceso de descentralización territorial y a revertirlo, así como a reforzar la identidad nacional española y el idioma español, los objetivos más preciados de Aznar.

Entonces ERC, dirigida por Josep-Lluís Carod-Rovira, se ofreció a CiU para formar una coalición en el Gobierno catalán, con la intención de polarizar la dimensión nacionalista contra el PP. Pero como Pujol rechazó la propuesta porque esperaba seguir negociando con el Gobierno español, los republicanos de izquierda se volvieron hacia los socialistas. Poco después se formó un Gobierno de coalición tripartito del PSC, ERC e ICV, presidido por Pasqual Maragall. El nuevo Gobierno adoptó la reveladora denominación de «catalanista y de izquierdas», la cual implicaba que era tan catalanista como los Gobiernos anteriores de CiU, pero de izquierdas, en contraste con la previa experiencia de derechas.

Desde el momento inicial, al firmar el llamado «Pacto del Tinell», el nuevo Gobierno catalán declaró al PP, y por tanto al Gobierno español del momento, su adversario irreconciliable. Los partidos firmantes excluyeron expresamente cualquier acuerdo gubernamental o parlamentario con el PP

como los que CiU había alcanzado anteriormente, ya fuera en la Generalidad o en el Parlamento español. El primer objetivo del nuevo Gobierno fue la elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que unos años más tarde fue aprobado por el Parlamento catalán y renegociado con el Gobierno español. Tras su modificación por el Congreso de los Diputados, fue ratificado por referéndum en Cataluña. Pero la ERC, que había sido la principal promotora del Estatuto, votó en contra, mientras abría una nueva agenda de reivindicaciones: el reconocimiento de Cataluña como nación, la descentralización fiscal y el control de grandes infraestructuras por la Generalidad.

El PP contraatacó de un modo contundente. Para empezar, desarrolló una campaña de recogida de millones de firmas en toda España para pedir un referéndum contra el Estatuto catalán y en defensa de una «única nación española». Posteriormente, recurrió contra el Estatuto en el Tribunal Constitucional, en el que bloqueó el nombramiento de nuevos magistrados para mantener una mayoría conservadora y asegurar la posterior emisión de una condena adversa.

En el lado catalán, la re-contra-reacción por la independencia fue desarrollada mediante la estrategia de hacer de cada desacuerdo político un asunto institucional y anular todas las otras alternativas institucionales a la recentralización del Estado. En concreto, los líderes radicales de ERC, seguidos ahora por los de la CDC, presentaron problemas como las deficientes infraestructuras de transporte, una serie de informes sobre los saldos fiscales entre Cataluña y España o la propuesta de una escuela multilingüe como si no tuvieran otra salida más que la secesión y la creación de un Estado catalán. Desecharon una mayor autonomía o un Estado federal español como si fueran más difíciles de alcanzar que la independencia. Los posibles desencuentros con la Unión Europea fueron ardientemente negados, aunque la Comisión Europea y otros altos funcionarios europeos manifestaron que la *catexit* de España significaría la *catexit* de la Unión y que un Estado catalán independiente debería presentar una nueva candidatura a miembro de la UE.

Desde que CiU, liderada ahora por Artur Mas, y el PP, liderado ahora por Mariano Rajoy, volvieron al Gobierno catalán y al Gobierno español, respectivamente en 2010 y 2011, se entretuvieron pujando en una subasta en la dimensión nacionalista. Más adelante, también CDC y ERC rivalizaron en mostrar una determinación más firme y unos calendarios más cortos para el viaje a Ítaca, en palabras de Artur Mas. El presidente Mas subió la puja afirmando en varias ocasiones que cuando Cataluña fuera independiente tendría las tasas de desempleo de Dinamarca o Austria, las infraestructuras de Holanda y el modelo educativo de Finlandia (por ejemplo, prensa 22/6/2015). Los dos partidos estaban siempre dispuestos a ofrecer más por menos. Cuando, en la elección catalana, la dimensión política nacional alcanzó mayor relieve, la derechista CDC y la izquierdista ERC, junto con una

variedad de organizaciones y movimientos, se unieron temporalmente en una lista electoral por la independencia.

En la extrema izquierda, ICV y la CUP también han tenido oportunidades para lanzar propuestas radicales innovadoras. Florecieron especialmente desde el estallido de la inesperada gran crisis financiera, económica y social en 2008, que hizo a algunos votantes más propensos a cambiar a nuevas promesas y expectativas. Las protestas juveniles contra la política económica de austeridad, el desempleo masivo, la falta de perspectivas profesionales y la degeneración política proliferaron en la línea del movimiento 15-M en Madrid y otras movilizaciones similares, especialmente desde 2011 (Anduiza *et al.*, 2013). Una versión de los «indignados» organizó la ocupación de la plaza principal de Barcelona durante varias semanas, manifestaciones callejeras y un asalto al Parlamento de Cataluña.

Como se ha mencionado, muchos ciudadanos consideran que los problemas más importantes de Cataluña son el paro y el funcionamiento de la economía. Sin embargo, una radicalización política de izquierda tardó algo más en desarrollarse que la radicalización nacionalista porque en el período anterior, mientras que se había mantenido una notable ambigüedad en la dimensión nacionalista, los principales partidos se habían acercado a posiciones centristas moderadas en la dimensión socioeconómica. El importante papel de la Unión Europea en el diseño de las condiciones y las políticas para recuperarse de la crisis también hizo más costosa una alternativa de izquierda radical.

ICV tuvo dificultades adicionales para convertirse en la principal expresión política del nuevo movimiento porque estaba marcada por su pasado comunista, sus divisiones internas y su débil coordinación con Izquierda Unida de ámbito español. Los nuevos partidos, Podemos y la CUP, han intentado rebajar las alineaciones tradicionales en el eje izquierda-derecha y mantener la tesis populista que la principal línea divisoria está entre «ellos y nosotros», entre los de arriba y los de abajo. Cultivan una mentalidad que afirma las virtudes del pueblo más que una ideología, un conjunto de políticas públicas o una representación izquierda-derecha. La ICV catalana y los Podemos españoles, junto con líderes de movimientos sociales, se fusionaron en listas electorales para las elecciones municipales, catalanas y españolas, en 2015 y 2016. Mientras los independentistas alcanzaron su punto más alto en las elecciones catalanas, el radicalismo social ascendió especialmente en las elecciones municipales y españolas.

#### IV. CONSECUENCIAS POLÍTICAS

Como consecuencia del proceso de radicalización política y confrontación entre el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de España, se ha producido

una disgregación del anterior sistema de partidos centripetos y una nueva configuración con alta polarización, especialmente en torno a la puja por la independencia en el eje nacionalista.

## 1. VOTO MÚLTIPLE

Como consecuencia de la manipulación partidista de las diversas dimensiones de la agenda pública, un número considerable de ciudadanos se abstiene o vota por diferentes partidos en diferentes tipos de elecciones. La llamada «abstención diferencial» había sido la opción de algunos votantes ubicados principalmente en el lado izquierdo y español del espacio político. Tendían a votar en las elecciones españolas, en su mayoría por el PSOE y en menor medida por el PP, pero se abstendían en muchas elecciones catalanas. Algunos estudios identificaron la mayoría de estos votantes como jóvenes inmigrados del sur de España, monolingües en castellano, en paro y con niveles relativamente bajos de educación. El número medio de abstencionistas diferenciales en Cataluña durante más de veinte años fue de alrededor del 13% del censo electoral, el valor más alto de todas las comunidades autónomas y cerca de tres veces superior al promedio.

El llamado «voto dual» fue identificado inicialmente para tres grupos de electores que eligieron a CiU o, en menor medida, a ERC en las elecciones catalanas, y el PSOE o, en menor medida, el PP en las elecciones españolas. Se ubicaron en las tres posiciones siguientes en el espacio bidimensional: centro y binacional, centro y solo catalán, e izquierda y binacional. Más recientemente, el tamaño del tercer grupo ha disminuido, ya que el electorado se ha desplazado hacia el centro en el primer eje político, de modo que el voto dual es principalmente una elección de votantes centristas con fidelidades ligeramente diferentes en el eje nacional. Ellos han contribuido de manera crucial a producir diferentes ganadores en varias elecciones. (El análisis conjunto del voto dual y la abstención diferencial fue iniciado por Colomer *et al.*, 1992; Riba, 1995, y ha sido revisado y actualizado por Riba, 2000, 2008; Lago, 2000; Medina, 2015. El voto dual fue analizado por separado por Montero y Font, 1991; Pérez-Nievas y Fraile, 2000; Pérez-Nievas y Bonet, 2006. La abstención diferencial ha sido estudiada por Font *et al.*, 1998; Vallès, 2009; Vallès y Liñeira, 2014).

El comportamiento electoral diferenciado de algunos votantes en diferentes tipos de elecciones se debe en parte a la división de poderes entre los múltiples niveles de gobierno. La relevancia de las cuestiones socioeconómicas o territorial-culturales varía en las elecciones españolas o catalanas, respectivamente. Los votantes pueden entonces ponderar cada dimensión político-ideológica y encontrarse más cerca de diferentes partidos dependiendo de qué eje espacial se vuelve más importante en sus preocupaciones (Colomer y Padró, 1992).

Pero los votantes también pueden ser inducidos a emitir «votos de compensación» estratégicos. Por un lado, algunos votantes con preferencia catalana pueden votar por un partido español moderado en las elecciones españolas para evitar un ganador nacionalista español más radical. Del mismo modo, si el probable ganador o el partido gobernante en el Gobierno de España tiene posiciones radicales españolistas, algunos electores catalanes moderados pueden elegir un partido nacionalista catalán radical en las elecciones catalanas para reducir el sesgo a favor del nacionalismo español en las relaciones interinstitucionales (Balcells, 2007).

Esto implica que algunos votantes catalanes del PSOE en las elecciones españolas son menos izquierdistas de lo que parece, ya que pueden estar motivados en parte por la intención de tener un partido moderado en la dimensión nacionalista en el Gobierno español. También algunos electores de los partidos independentistas en las elecciones catalanas pueden ser nacionalistas menos radicales de lo que parece, ya que pueden estar alentados a contrarrestar el dominio de los nacionalistas españoles radicales en el Gobierno de España (Pérez-Nievas y Fraile, 2000). Muchos de estos votantes pueden tener, por tanto, preferencias sinceras moderadas. Pero el relieve de la dimensión nacionalista puede inducirlos a votar estratégicamente en diferentes tipos de elecciones.

Durante muchos años hubo más abstenciones diferenciales que votos duales. Pero ocurrió lo contrario durante el ciclo 2011-2015. Por un lado, la participación aumentó en todo tipo de elecciones. Por otra parte, el voto dual se ha ampliado a un voto múltiple. En ocho de las diez ciudades más pobladas de Cataluña, cuatro partidos diferentes han recibido el mayor número de votos en las cuatro elecciones a nivel municipal, autonómico, estatal y europeo en 2014-2015; en las otras dos ciudades, lo fueron tres partidos; en total, seis partidos diferentes fueron los más votados en alguna elección en alguna de las diez ciudades más pobladas.

## 2. DISGREGACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En los poco institucionalizados sistemas políticos catalán y español, los partidos políticos lo han sido todo. Y cuando el sistema de representación ha entrado en crisis, los partidos han pagado todo el coste. En Cataluña, desde 2010 ha habido más polarización y más fragmentación del sistema de partidos, más participación electoral, una proliferación de referendos y consultas locales, y un auge de movilizaciones callejeras y otras formas no institucionales de acción política, todo ello paralelamente al hundimiento de la reputación de las instituciones políticas formales.

El mayor aumento de la movilización política tuvo lugar fuera de los procesos electorales e institucionales. Dos organizaciones no gubernamentales

asumieron un papel prominente. El Ómnium Cultural fue creado en los años sesenta para promover la lengua y la cultura catalanas, pero recientemente se transformó en un movimiento que reclama la autodeterminación de Cataluña. La Asamblea Nacional Catalana (ANC) fue creada para promover la creación de un nuevo Estado catalán; sus dos presidentes hasta ahora habían sido miembros anteriores de ERC. Ambas organizaciones reunieron a varios cientos de miles de personas en una serie de marchas callejeras, cadenas y manifestaciones. Estas incluyen una contra la sentencia del Tribunal Constitucional, bajo el lema «Somos una nación, nosotros decidimos», en 2010, y una serie en el Día Nacional de Cataluña con los lemas «Cataluña, un nuevo estado de Europa» en 2012, la cadena humana «Vía catalana a la independencia» en 2013, «V» como voto de independencia en 2014, «Vía libre a la República Catalana» en 2015 y «A punto» en 2016.

Asimismo, la movilización en temas económicos y sociales también aumentó espectacularmente. La participación en manifestaciones y concentraciones tradicionalmente organizadas por sindicatos de trabajadores y partidos políticos se mantuvo estable durante muchos años —alrededor del 13 % de la población total cada año—. Desde 2011 ha habido más conflictos, y estos han tenido una duración mayor. Las acciones organizadas por las nuevas plataformas, como el 15-M, Afectados por la Hipoteca y otros, han movilizado un total de personas equivalentes al 50 % de la población total por año (sin descontar las personas que participan en múltiples acciones). En total, las personas que declararon haber participado en manifestaciones legales durante un año ascendieron a un 32 % (Parés, 2013; CEO, 36, 2015).

Las movilizaciones masivas acompañaron a varias consultas y referendos alegales sobre la independencia. Por iniciativa de la CUP, la ciudad de Arenys de Munt organizó la primera en 2009, a la que siguieron más de 500 municipios durante el año y medio siguiente. La participación total fue de alrededor del 30 % del censo electoral de Cataluña.

De alguna manera inspirado en el referéndum sobre la independencia en Escocia, el Gobierno catalán organizó un «proceso participativo» (que más tarde sería declarado inconstitucional) con el apoyo de CiU, ERC, ICV y la CUP en 2014. Se presentó una pregunta doble sobre un Estado catalán y su calidad de independiente. Votó alrededor del 37 % del censo electoral, de los cuales alrededor del 80 % por un doble «sí» a un Estado independiente.

La CDC y la ERC, junto con la ANC, Ómnium y la Asociación de Municipios por la Independencia (AMI), firmaron una hoja de ruta en 2015. Comenzó con otras elecciones anticipadas al Parlamento de Cataluña, la tercera en menos de cinco años, que fueron presentadas como un «plebiscito» por la independencia. Las dos candidaturas que dieron apoyo explícito a la independencia, JxS y CUP, obtuvieron en total un 48 % de los votos, lo que

equivalía, una vez más, a cerca del 37 % del censo electoral e implicaba una derrota de la apuesta plebiscitaria. En 2017, el Gobierno catalán presidido por Carles Puigdemont convocó un referéndum ilegal por la independencia que atrajo, según los organizadores, a un 37 % del electorado, una vez más (90 % votos «sí» con 42 % de participación). La consiguiente declaración de una República catalana fue seguida por la disolución del Gobierno catalán por el Gobierno español y unas nuevas elecciones en las que, por cuarta vez, los partidos por la independencia recibieron el apoyo del 37 % del electorado (48 % de los votos con 80 % de participación).

En las democracias bien institucionalizadas, el sistema de partidos oscila entre polarización y fragmentación. O bien dos grandes partidos polarizados se alternan en el Gobierno, o un gran número de partidos a lo largo del espectro ideológico permite la formación de coaliciones moderadas alrededor del centro, el centro-derecha o el centro-izquierda. En Cataluña, en cambio, el reciente proceso político ha provocado tanto una mayor polarización como una mayor fragmentación. Las distancias entre los partidos extremos son más altas que antes, mientras que el elevado número de partidos dificulta la formación de una mayoría.

ERC había sufrido algunas fugas cuando apoyó al presidente socialista José Montilla, pero recuperó apoyos tras cambiar su líder por Oriol Junqueras y formó candidaturas electorales para las elecciones municipales y europeas con disidentes socialistas. ERC —como partido de doble bisagra— fue un componente crucial de la candidatura por la independencia JxS. ICV y EUiA también se reunieron y formaron candidaturas electorales más amplias, Cataluña Sí Se Puede (CSQEP) y En Común Podemos (ECP), para las elecciones municipales, catalanas y españolas en 2015 y 2016.

En cambio, los partidos moderados del anterior consenso catalán sufrieron grandes pérdidas. El PSC de centro-izquierda, privado de la palanca del PSOE en el Gobierno y sufriendo las promesas federalistas incumplidas, experimentó varias fugas de miembros del Parlamento y perdió votos por ambos lados, izquierdo y derecho.

La federación de centro-derecha y autonomista CiU se disolvió. UDC sufrió una escisión y perdió la representación parlamentaria. CDC participó en varias coaliciones electorales con socios menores, perdió votos tanto por el lado catalán como por el lado español, y fue refundada como Partido Demócrata Europeo Catalán (PDEC), explícitamente independentista. Aquí puede ser pertinente mencionar un plan seminal de Jordi Pujol, el líder fundador del partido y duradero presidente catalán. En un artículo de juventud había concebido un largo proceso histórico en el que los catalanes conducirían un tren hacia la plena liberación nacional que pasaría por varias estaciones, comenzando con la autonomía, y en el camino iría «perdiendo vagones», es decir, iría desenganchando

grupos de apoyo que no estarían dispuestos a continuar el viaje hasta el final (Pujol, 1958). En la práctica posterior, las estaciones han sido bautizadas como catalanismo, nacionalismo, soberanismo e independentismo.

Todos estos movimientos han reducido la bidimensionalidad del espacio político catalán que antes hemos presentado. Si el centro-derecha catalanista desapareciera, todos los partidos se podrían ordenar cómodamente en un solo eje desde la extrema izquierda catalana independentista hasta la derecha española unitarista. El orden sería ahora:

CUP – ERC – ICV-Pod – PSC – C's – PP

Esto comportaría una inversión casi completa de la configuración política que antes hemos identificado para los años ochenta y noventa: el eje izquierda española *vs.* derecha catalana habría sido sustituido por el eje izquierda catalana *vs.* derecha española. Pero en la configuración anterior las posiciones de los principales partidos eran relativamente moderadas y permitían la cooperación política e interinstitucional. En el proceso reciente, en cambio, las posiciones han sido cada vez más extremas y ha habido una creciente polarización.

Todo el proceso se ha desarrollado conjuntamente con un colapso de la reputación de las instituciones formales existentes. La mayoría de los partidos políticos han sido erosionados por una serie de escándalos que revelan una corrupción sistémica en la asignación de contratos públicos a cambio de donaciones y financiamiento ilegal de los partidos. Los escándalos y los procesos judiciales han afectado principalmente a los partidos que habían ocupado la mayoría de los cargos de poder en los Gobiernos español, catalán y municipal, los cuales eran también los que habían apoyado el antiguo consenso constitucional. Entre ellos están el expresidente de Cataluña Jordi Pujol y algunos de sus familiares, varios exconsejeros de la Generalidad de CDC y de UDC, el exalcalde de Barcelona y exvicepresidente del Gobierno español Narcís Serra y varios alcaldes del PSC, así como altos funcionarios del PP, entre ellos el exvicepresidente del Gobierno español y director gerente del Fondo Monetario Internacional, Rodrigo Rato, y varios presidentes autonómicos y alcaldes en toda España. En un momento culminante de escándalos, el presidente Artur Mas reconoció que «no pondría la mano en el fuego por nadie» (La Sexta TV, 28/09/2014).

Según una encuesta reciente, la política inspira desconfianza (al 51 % de las personas), los partidos políticos solo sirven para dividir al pueblo (56 %), todos los políticos son iguales (80 %), todos los que están en el poder siempre persiguen sus intereses personales (82 %), de modo que, en conjunto, la gran mayoría de la gente está poco o nada satisfecha con el modo como funciona la democracia (81 %) (ICPS, 2014).

## V. CONCLUSIÓN

Este artículo se ha centrado en el proceso político que ha conducido a la reciente apuesta por la independencia de Cataluña en el contexto de una vasta crisis económica, política y social de España. La dinámica política que ha llevado a niveles crecientes de conflicto interterritorial se ha desarrollado en un marco institucional débil que permite e impulsa la formación y supervivencia de Gobiernos minoritarios y ofrece oportunidades e incentivos para estrategias competitivas de líderes de grupos minoritarios y extremos.

El «Estado de las autonomías», que nunca tuvo un diseño consistente, no ha sido una fórmula institucional de equilibrio. Tras aproximadamente una generación, la escalada de la competencia interterritorial dio paso a una crisis general de las relaciones entre Cataluña y el Estado, que se ha entrelazado con una vasta crisis económica y una notable quiebra del sistema partidista español de representación. El resultado ha sido el desbaratamiento de la autonomía existente sin que se haya establecido una fórmula alternativa.

### *Bibliografía*

- Anduiza, E., Martín, I. y Mateos, A. (2013). The consequences of the 15-M protests on voting choice in the 2011 Spanish General Election. En *Conferencia de la European Political Science Association*. Barcelona, 20-22 de junio.
- Balcells, L. (2007). ¿Es el voto nacionalista un voto de proximidad o un voto de compensación? Una nueva aproximación «espacial» al voto en dos dimensiones. *Revista Española de Ciencia Política*, 16, abril, 61-88.
- y Orriols, Ll. (2012). Party Polarisation and Spatial Voting in Spain. *South European Society and Politics*, 17 (3), 393-409. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2012.701891>.
- Baras, M., Barberà, O., Barrio, A. y Teruel, J. R. (2010). Estructuras de opinión de los partidos políticos y competencia multidimensional: el caso de Catalunya. *Revista de Estudios Políticos*, 22, 49-70.
- Barrio, A. y Teruel, J. R. (2014a). Pour quelles raisons les partis politiques en Catalogne se sont-ils radicalisés? Le système des partis et la montée du souverainisme (1999-2012). *Pole Sud*, 40, mayo, 99-119.
- (2014b). Does Leaders radicalization make more radical voters? Party elites, outbidding competition and secessionism in Catalonia. En Workshop *The Dynamics of Nationalist Evolution in Contemporary Spain*. Barcelona, 25-26 de septiembre.
- Bartomeus, O. (2015). *La transformació de l'espai polític català 2004-2014*. Quaderns de l'ICPS, 10. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bermúdez, S. y Cordero, G. (2015). *Identitats d'èlits polítiques i votants a Catalunya*. Quaderns de l'ICPS, 6. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

- Carreras, A. y Tafunell, X. (2004). *Historia Económica de la España Contemporánea*. Barcelona: Crítica.
- Centre d'Estudis d'Opinió (CEO). Generalidad de Cataluña. Disponible en: <http://www.ceo.gencat.cat/>.
- Colomer, J. M. (1985). Una aproximació a les àrees político-electoral de Catalunya. En Workshop *Cultura política i participació*. Laboratorio de la Diputación de Barcelona, 25 de junio.
- (1990). *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
- (1991). Transitions by Agreement. Modeling the Spanish Way. *American Political Science Review*, 85 (4), 1283-1302. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1963946>.
- (1995). *Game Theory and the Transition to Democracy. The Spanish Model*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- (1998). The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism. *West European Politics*, 21 (4), 40-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389808425270>.
- (2007). *Great Empires, Small Nations*. London: Routledge. *Grandes imperios, pequeñas naciones*. Barcelona: Anagrama
- (2008a). Empire-, State- and Nation-Building and Deconstructing in Spain. En M.-S. Darviche y W. Genieys (eds.). *Multinational State Building*. Montpellier: Pole Sud.
- (2008b). Spain and Portugal: Rule by Party Leadership. En J. M. Colomer (ed.). *Comparative European Politics, 3<sup>rd</sup> edition* (pp. 174-206). London-New York: Routledge.
- (2010). Spain: A Partisan, Non-institutional Democracy. En *Spain Towards the Americas*. Madrid: Fundación Endesa.
- (2016). *The European Empire*. Geneva: Foundation Europe Cultural.
- y Llavador, H. (2012). An Agenda-setting Model of Electoral Competition. *SERIE: Journal of the Spanish Economic Association*, 3, 73-93. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13209-011-0056-5>.
- y Padró-Solanet, A. (1992). Espacio político-ideológico y temas de campaña. El ejemplo de las elecciones autonómicas de Cataluña de 1992. *Revista de Estudios Políticos*, 78, 131-159.
- y Riba, C. (1993). *Factors de l'abstenció electoral a la ciutat de Rubí*. Barcelona: mimeo.
- y Puglisi, R. (2005). Cleavages, Issues and Parties: A Critical Overview of the Literature. *European Political Science*, 4, 502-520. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210054>.
- Comissió d'experts (2007). *Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei electoral de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Administracions Públiques.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eisenstadt, S. N. y Rokkan, S. (eds.). (1973). *Building States and Nations*. Beverly Hills-London: Sage.
- Enelow, J. M. y Melvin, J. H. (1984). *The Spatial Theory of Voting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Field, B. (2015). *Why Minority Governments Work: Multilevel territorial politics in Spain*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Font, J., Contreras, J. y Rico, G. (1998). *L'abstenció en les eleccions al Parlament de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill-Ed. Mediterrània.

- Guinjoan, M. y Rodón, T. (2014). Beyond Identities: Political Determinants of Support for Decentralization in Contemporary Spain. *Regional and Federal Studies*, 24 (1), 21-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.818980>.
- Heywood, P. (1999). *Politics and Policy in Democratic Spain: No longer different?* London: Frank Cass.
- Hume, D. (1742). Of superstition and enthusiasm. En *Essays Moral, Political, and Literary (1742-1754)*. Trad.: De la superstición y el entusiasmo. En *Ensayos políticos* (ed. Josep M. Colomer). Madrid: Tecnos, 1987.
- Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) (2014). *Sondeig d'Opinió, 2014*.
- Kanchan, C. (2012). *Constructivist Theories of Ethnic Politics*. New York: Oxford University Press.
- Lago Peñas, I. (2000). Identidades duales y abstención diferencial en las Comunidades Autónomas: los casos de Catalunya, Galicia y País Vasco. *Dereito*, 9 (2), 156-176.
- Laitin, D. (1989). Linguistic Revival: Politics and Culture in Catalonia. *Comparative Studies in Society and History*, 31 (2), 297-317. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0010417500015838>.
- Linz, J. J. (1973). Early State-Building and Late Peripheral Nationalism Against the State: the Case of Spain. En S. N. Eisenstadt y S. Rokkan (eds.). *Building States and Nations* (pp. 32-116). Beverly Hills: Sage.
- (1975). Politics in a Multilingual Society with a Dominant World Language: the case of Spain. En J.-G. Savard y R. Vigneault (eds.). *Multilingual Political Systems: Problems and Solutions*. Quebec: Presses de l'Université de Laval.
- (1993). State Building and Nation Building. *European Review*, 1 (4), 355-369. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1062798700000776>.
- Martínez-Herrera, E. y Jeffrey Miley, T. (2010). The Constitution and the Politics of National Identity in Spain. *Nations and Nationalism*, 16 (1), 6-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2010.00432.x>.
- May, J. D. (1973). Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity. *Political Studies*, 21 (2), 135-151. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1973.tb01423.x>.
- Medina, L. (2014). *Més partits i més polarització. Els canvis en la competència electoral a Catalunya*. Quaderns de l'ICPS, 5. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2015). *Eleccions a Catalunya. Cap a una reedició del vot dual i l'abstenció diferencial*. Quaderns de l'ICPS, 9. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Miley, T. J. (2005). Des identités en évolution: l'exemple des Catalans dans l'Espagne contemporaine. *Pole Sud*, 23, 147-174. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/pole.2005.1247>.
- (2006). *Nacionalismo y política lingüística: el caso de Catalunya*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montero, J. R. y Font, J. (1991). El voto dual: lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas. *Estudis Electorals*, 10, 183-211.
- Muñoz, J. y Tormos, R. (2015). Economic Expectations and Support for Secession in Catalonia: Between causality and rationalization. *European Political Science Review*, 7 (2), 315-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1755773914000174>.

- Parés, M. (2013). *Informe de l'estat de la democràcia a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals.
- Pérez-Nievas Montiel, S. y Bonet, E. (2006). Identidades regionales y reivindicación de autogobierno. El etnorregionalismo en el voto a partidos nacionalistas de Bélgica, España y Reino Unido. *Revista Española de Ciencia Política*, 15, 123-161.
- y Fraile Maldonado, M. (2000). *Is the Nationalist Vote Really Nationalist?: Dual voting in Catalonia 1980-1999*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Prados de la Escosura, L. (1988). *De Imperio a Nación. Crecimiento y atraso económico de España (1780-1930)*. Madrid: Alianza.
- Pujol, J. (1958). Fer poble, fer Catalunya. En *Construir Catalunya*. Barcelona: Pòrtic.
- Rabushka, A. y Kenneth, A. S. (1972). *Politics in Plural Societies. A theory of democratic instability*. Columbus, Oh: Charles E. Merrill.
- Riba, C. (1995). *Vot dual i abstenció diferencial. Tres aproximacions a l'estudi del comportament electoral a Catalunya (1982-1993)* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2000). Voto dual y abstención diferencial. Un estudio sobre el comportamiento electoral en Catalunya. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91, 59-88. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184275>.
- (2008). El comportament electoral dual a Catalunya. *Eines*, 13-29.
- Riker, W. H. (ed.) (1993). *Agenda Formation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.13524>.
- Rokkan, S. (1971). Nation-Building: A Review of Models and Approaches. En S. Rokkan, K. Saelen y J. Warmbrunn (eds.). *Nation-Building* (pp. 7-38). The Hague-Paris: Mouton. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001139217101900302>.
- y Urwin, Derek W. (eds.) (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage.
- Stokes, D. E. (1963). Spatial Models of Party Competition. *American Political Science Review*, 5 (2), 368-377. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952828>.
- Tilly, C. (ed.) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tormos, R., Muñoz, J. y Hierro, M. J. (2015). Identificació nacional: ¿Causa o conseqüència? Els efectes del debat sobre la independència en la identitat dels catalans. *Papers de Treball*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinió.
- Ucelay-Da Cal, E. (2014). Catalan Nationalism, 1886-2012: An Historical Overview. *Pole Sud*, 40, 13-28.
- Vallès, J. M. (2009). La abstención 'diferencial': una nota sobre los casos de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de Madrid. *Revista Española de Ciencia Política*, 21.
- y Liñeira, R. (2014). Abstención diferencial en Cataluña y en la Comunidad de Madrid: explicación sociopolítica de un fenómeno urbano. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146 (2), 69-92.

MARÍA LOIS: *Construir Galicia(s). Lugar, elecciones y política nacionalista*, Madrid, Trama Editorial, 2015, 292 págs.

Los actores políticos nacionalistas, según una arraigada percepción, definen y representan a la nación de una forma única y unívoca en toda la comunidad nacional a la que apelan; este sería el correlato de su consideración de ese colectivo nacional como dotado de un carácter uniforme, homogéneo y singular, en el que los elementos comunes son enfatizados y las diferencias minimizadas o soslayadas. En su estudio *Construir Galicia(s). Lugar, elecciones y política nacionalista*, la profesora María Lois argumenta convincentemente en contra de esta percepción. La idea de la nación proyectada desde posiciones nacionalistas puede, por el contrario, ser altamente diversificada y heterogénea, incluso restringiendo el análisis a una única formación política. El caso del nacionalismo gallego, y en concreto del BNG, resulta al respecto sumamente ilustrativo. La autora de este estudio muestra y analiza las distintas formas en las que desde este partido se ha representado la nación gallega, según las diversas circunstancias específicas, a nivel local, de los colectivos humanos a los que se dirige. Esta investigación incide así en «la práctica local de la Nación», en «los significados locales de la Nación»; en su variación geográfica, y también cronológica. Como queda de manifiesto en el plural entre paréntesis del título, el BNG no ha construido discursivamente una *Galicia*, sino varias.

El trabajo de Lois muestra una estructura de gran coherencia en el desarrollo de la argumentación. En un tema como el nacionalismo, que ha sido tratado desde una gran variedad de enfoques, resulta de gran utilidad su revisión inicial de los planteamientos teóricos existentes. Desde un conocimiento profundo de la amplia producción académica en torno a esta temática, y los debates que ha generado, Lois aclara cuáles van a ser sus perspectivas teóricas de referencia.

El estudio pone el énfasis en los procesos por medio de los cuales se producen y reproducen las percepciones colectivas de la nación, y en este sentido el concepto de *comunidad imaginada*, popularizado por Anderson, sirve para subrayar el carácter discursivo y construido del fenómeno nacional. La idea de *nacionalismo banal*, desarrollada por Michael Billig, está muy presente a lo largo del estudio, y enlaza con la pretensión de Lois de centrarse en los «procesos de construcción de la nación a nivel cotidiano». Las formas en las que se reproduce la nación, se nos recuerda, no se dan únicamente, ni siquiera fundamentalmente, a partir de discursos en los que la nación y lo nacional se ponen explícitamente de manifiesto, sino que se hallan presentes de forma implícita en infinidad de actividades cotidianas que socializan en una determinada identidad nacional, y en una determinada forma de entenderla.

Al profesor John Agnew, referente señero de la geografía política contemporánea, con quien la autora trabajó en su estancia predoctoral en UCLA, y autor del prólogo del libro, se debe buena parte de la conceptualización y desarrollo de la idea de *lugar*, un concepto central en esta investigación, como queda de manifiesto ya en el título. El énfasis del presente estudio se centra en el hecho de que la nación no solo, ni fundamentalmente, es representada y construida a través de símbolos y discursos comunes, dirigidos a la totalidad de la comunidad, sino que puede serlo de distintas formas, a partir de discursos diferenciados dirigidos a diferentes *lugares*, es decir a diferentes ámbitos locales.

La perspectiva de lugar supone para Agnew una desestatalización de la perspectiva analítica, la puesta en cuestión de una arraigada tendencia a considerar que los límites de la sociedad están contenidos en el Estado, considerado el fundamento de la organización política y social. Agnew comenta que esta es una idea implícita, por ejemplo, en las referencias no problematizadas a la sociedad italiana o americana. En muchos sentidos, señala este autor, se pueden encontrar espacios relevantes distintos al delimitado por el Estado, individualizados por redes de socialización específicas, por condiciones sociales y económicas particulares, y por las propias percepciones subjetivas de los individuos. El mismo cuestionamiento que Agnew formula en relación al marco estatal es aplicable al marco de la comunidad autónoma, como Lois pone de manifiesto.

El estudio del BNG es particularmente ilustrativo en este sentido, por la forma en la que el discurso de esta formación política se ha modulado de forma diferente en relación a los distintos contextos en los que ha actuado. La investigación se acota cronológicamente en el periodo que abarca de 1975 a 2002, desde el nacimiento y lento crecimiento del partido hasta su periodo de mayor impacto electoral. El énfasis se pone a partir de la década de los noventa, cuando el BNG, y con este el nacionalismo gallego, alcanza su mayor grado de apoyo electoral y representación política en las instituciones, superando los que había obtenido Coalición Galega en la década de los años ochenta. La existencia de un solo partido nacionalista, que progresivamente fue incorporando a diversas tendencias ideológicas, favoreció su crecimiento progresivo. En las autonómicas de 1997, el BNG obtuvo su mayor cuota electoral con un 25 %, seguido de un 23 % en las de 2001. El pico de apoyo en las elecciones generales se obtiene en el año 2000, con un 18 %. Las elecciones al Parlamento Europeo del mismo año supusieron igualmente el mejor resultado del partido, con un 22 %.

Lois señala cómo en esos años de crecimiento el partido experimentó una clara evolución, pasando desde planteamientos frentistas, antisistemas y anticapitalistas, muy escorados a la izquierda en el espectro ideológico, a

presentarse como una organización ideológicamente transversal, con vocación de convertirse en formación hegemónica del nacionalismo gallego. Este proceso de concentración y asimilación de tendencias, gráficamente descrito como «sincretismo representacional», fue el presupuesto del ascenso electoral, pero contenía asimismo el germen de su posterior crisis y debilitamiento. La conjunción de sensibilidades tan distintas solo había podido darse con el coste de desdibujar los principios fundacionales, lo que aumentó según Lois la tensión entre la lógica de la representación política (que prima los aspectos ideológicos) y la de la competición electoral (que ajusta estratégicamente la oferta del partido a las condiciones del *mercado político*). En el BNG se fue dando un deslizamiento del primer al segundo tipo de lógica, que derivó en su presentación como representante de un nacionalismo gallego más inclusivo y *catch all*. La alianza, de cara a las elecciones europeas de 2004, del BNG con los mayores partidos nacionalistas catalán y vasco (PNV y CiU) ofrece un claro testimonio de este viraje ideológico hacia posiciones más centristas. El paso de un movimiento asambleario al reforzamiento de la figura del líder y del Consejo Nacional es otra muestra de esa evolución. De esta transformación emanan muchas de las tensiones internas que explican parcialmente el posterior declive del partido.

El éxito del BNG ha ido unido a una intensa actividad vinculada a plataformas de movilización social, que dieron al partido un marcado carácter reivindicativo; su estrategia inicial fue básicamente de naturaleza reactiva, en forma de oposición activa a políticas ajenas, con énfasis en las cuestiones más polémicas e impopulares. Esta estrategia reportó al BNG (y a las organizaciones sindicales nacionalistas) un gran impacto social y un alto grado de apoyo, relacionado con campañas y causas concretas. Aunque con los años se fue dando un mayor desarrollo de propuestas propias, en buena medida se mantuvo la percepción del partido como movilizador de la oposición más que como un posible gestor de proyectos políticos, algo que parece explicar que el amplio grado de identificación con su acción política reivindicativa no se tradujese en un apoyo electoral mayoritario.

En relación al desarrollo de un discurso de la nación gallega, el BNG se ha individualizado en el espectro político con su presentación del marco territorial de Galicia como espacio fundamental de referencia, conectando con amplios segmentos de la sociedad gallega. Las opciones políticas rivales, sin dejar de apelar a Galicia como referente, se han mostrado, desde una identificación nacional española, más identificadas con un marco simbólico-territorial más amplio.

La apelación a una identidad nacional gallega es, según Lois, una de las razones fundamentales de la consolidación del BNG como fuerza política de primer orden. El partido se apoyó en una creciente interpretación de la vida

política en general en términos nacionalistas, al tiempo que la potenció. En este estudio se señalan varias razones de esta evolución. Entre ellas se encuentran los importantes cambios socioeconómicos de esta época, que supusieron el tránsito de una sociedad rural a una urbana, más centrada en el sector industrial y servicios. Incidió en un mismo sentido la puesta en funcionamiento de una administración autonómica, con sus instituciones propias y prácticas de autogobierno. De este nuevo orden político-territorial resultarían, entre otros, la creación de una red de salud propia, la puesta en práctica de políticas de normalización lingüística, y la creación de una televisión autonómica, que potenció la percepción de Galicia como marco preferencial de referencia, territorial y humano. La construcción simbólica de la nación gallega por este medio se produce a menudo de forma banal, no explicitada, como ocurre también en la prensa escrita, que evolucionó en un mismo sentido.

Como un factor potenciador adicional, la incorporación de España a la Unión Europea en 1986 afectó a sectores centrales de la economía gallega, a prácticas e intereses que se entendían específicos de la región, de forma que fue creciendo la percepción de conflicto entre Galicia y las políticas decididas en Madrid o Bruselas.

El voto al BNG, sin embargo, como señala la autora, no reflejaba de forma invariable un aumento del nacionalismo, pues una parte considerable de este apoyo procedía de individuos en los que convivía un sentimiento español con la idea, desde una interpretación dominante de la política a partir del eje centro-periferia, de que el BNG era quien mejor defendía los intereses de Galicia. El análisis en este estudio del desarrollo del apoyo al BNG por municipios muestra cómo la opción por este partido solo parcialmente se explica por la consolidación de una nueva identidad nacionalista; al margen de esta, buen número de individuos vieron sus intereses, expectativas y preferencias mejor defendidos y representados por este partido. En particular, y esta es una de las hipótesis centrales del estudio, el BNG habría aglutinado y representado la hostilidad a ciertas intervenciones de los poderes públicos —autonómico, estatal o europeo— con fines de transformación, reestructuración o burocratización. El BNG se convirtió en el principal cauce de expresión de actitudes de rechazo y descontento, y de formulación de demandas y reivindicaciones, que en cualquier caso se insertaron ciertamente dentro de un marco simbólico nacionalista.

Como ya se apuntó, este discurso articulado en clave nacionalista no era homogéneo sino que, al expresarse en consonancia con las distintas realidades compartimentadas sobre las que pretendía incidir, generó una pluralidad de ideas de la nación gallega en distintos *lugares*. El *lugar*, puntualiza Lois, no se corresponde con ninguna dimensión geográfica concreta, pues se pueden encontrar patrones específicos e individualizadores a muy distintos niveles.

Este puede ser, según el enfoque y entre otros, un barrio, una ciudad o, efectivamente, un Estado. En este estudio se pone en relación la pluralidad de formas en las que se ha representado la Nación gallega con patrones de voto, es decir, se estudia cómo han incidido distintas proyecciones de la nación en lugares con problemáticas diferentes, tomando el grado de apoyo electoral como indicador. La autora ha elegido por ello como referente territorial el municipio, por la gran importancia que la población atribuye a la gestión política en ese ámbito, además de que es la unidad mínima y más cercana a la población donde se celebran procesos electorales.

Para ilustrar esta diversidad en la representación de la nación, y su correspondencia con la heterogeneidad de las motivaciones que han llevado al voto al BNG, la autora analiza y compara dos municipios: Allariz y Fene. Ambos han compartido un intenso apoyo al BNG, siendo por lo demás muy diferentes en importantes variables; Allariz es rural, interior y con una población escasa, de 2500 habitantes; Fene es costero, urbano, industrializado, y con una población de 15 000. Como es de suponer, las problemáticas y reivindicaciones locales son muy distintas en estos dos municipios, y, sin embargo, en ambos el BNG ha sabido capitalizar el descontento, y ha sido percibido como el mejor portavoz político de este. Lo anterior ha sido posible gracias a una diversificación que, tanto en la oposición como una vez llegado al Gobierno municipal, ha vinculado la idea de la Nación gallega a discursos, símbolos y prácticas políticas muy distintos. La comparación entre estos dos municipios ilustra cómo los contenidos que se asignan a la nación y el discurso conectado a esta son situacionales y varían en función del contexto social en el que actúan. Hay, resume Lois, «varias *Galicias*, con espacios y tiempos diferenciados, dentro del nacionalismo del BNG».

El estudio concluye con una proyección de las afirmaciones y conclusiones presentadas en el estudio al periodo cronológico posterior a aquel en el que se enmarca la investigación (1975-2002), marcado por un descenso continuado del apoyo al BNG. La autora señala ese mismo año 2002 como el punto de inflexión que marca el inicio del declive del partido. La X Asamblea Nacional de ese año supone el fin de la calma interna en la formación política, favorecida hasta entonces por los resultados electorales.

El mayor hito institucional del BNG estaba no obstante por llegar, con la participación del partido en 2005 en un Gobierno de coalición en la Xunta con el PSOE. El partido, sin embargo, ya había tenido un importante descenso en estas elecciones, y la participación en una experiencia de gobierno a nivel autonómico potenció las contradicciones que Lois ya advertía de manera latente en los años previos. Cabe recordar que en 2004 el BNG había concurrido a las elecciones europeas en una coalición de partidos nacionalistas subestatales (GALEUZKA) con un programa común en las reivindicaciones

nacionalistas, y en el que los planteamientos ideológicos de izquierdas quedaban en buena medida soslayados. Desde entonces se inicia una dinámica de división y pérdida de apoyo electoral del BNG, y de las opciones políticas nacionalistas gallegas en general.

La crisis del BNG es estos últimos años muestra, en fin, cómo la convivencia de distintas *Galicias*, como resultado de la compartimentación local de los discursos de la nación, tiene sus limitaciones. La heterogeneidad en la representación de la nación era más viable en un contexto de oposición y protesta, o mientras las políticas de gobierno se restringían al ámbito municipal. Resultó mucho más difícil compatibilizar armónicamente esta pluralidad cuando surgió la necesidad de definir ideológicamente al partido con unas políticas propias en el entorno de la comunidad en su conjunto. Las diversas ideas de la nación que se proyectaban en los distintos *lugares*, vinculadas a determinadas expectativas y decisiones políticas, mostraban un dispar nivel de discordancia con la evolución del BNG como partido de Gobierno a nivel autonómico; esto parece explicar parcialmente por qué en unos casos, en unos *lugares*, el BNG mantuvo sus apoyos en un grado mucho más alto que en otros.

El estudio de María Lois es, en conclusión, un trabajo de gran valor e interés en un doble nivel. Por un lado explica las causas del nacimiento, desarrollo y éxito electoral de un nacionalismo gallego con articulación política, representado por el BNG, prestando particular atención a su diversificación discursiva; esta es un importante factor explicativo tanto del inicial ascenso del partido como de sus posteriores problemas internos y paulatino declive. Por otro lado, en un plano más general, *Construir Galicia(s)* ilustra de forma ejemplar, frente a la arraigada percepción de que los actores políticos nacionalistas ofrecen una idea unívoca de la nación, la pluralidad de discursos a partir de los cuales estos pueden definir y representar una misma identidad nacional.

*Mateo Ballester Rodríguez*  
Universidad Complutense de Madrid

JAVIER RUIPÉREZ: *El Título X de la Constitución española de 1978 a la luz de las funciones de la Reforma Constitucional (un estudio de teoría del derecho constitucional en cuanto ciencia conceptual y ciencia práctica)*, México, Editorial vLex, 2017, 424 págs.

Javier Ruipérez ha publicado en México el estudio más completo, exhaustivo y detallado existente hasta el momento sobre el Título X de la Constitución española de 1978. La obra está dedicada a su maestro, el profesor Pedro de Vega, entrañable, admirado y añorado director que fue de esta revista. El libro examina el instituto de la reforma constitucional como categoría fundamental para la cabal comprensión del Estado constitucional desde sus orígenes en el marco de los procesos revolucionarios de finales del siglo XVIII. Desde esta óptica, se centra en las funciones que la reforma desempeña, y que ya fueron advertidos y subrayados por Pedro de Vega en *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, obra clásica y difícilmente superable sobre este tema. Javier Ruipérez se sitúa en la senda trazada por su maestro y expone con rigor y brillantez el significado y alcance de cada una de esas funciones. Con esas premisas se analiza el contenido del Título X de la Constitución y se formulan una serie de críticas a la regulación de la reforma en España que, en el momento presente, revisten un indiscutible interés y actualidad.

La reforma constitucional es la gran asignatura pendiente del Estado alumbrado por la Constitución cuyo cuadragésimo aniversario nos dispomos a celebrar. A lo largo de estas cuatro décadas, el procedimiento de reforma constitucional solo se ha activado en dos ocasiones (1992 y 2011) y en ambos casos por exigencias del proceso de integración europea. Esta situación es completamente anómala y contrasta con la normalidad con la que el instituto de la reforma funciona en otros países. Baste señalar, a título de ejemplo, que la Constitución alemana de 1949 ha sido reformada más de sesenta veces y la francesa de 1958 en quince ocasiones. La dificultad para llevar a cabo las reformas constitucionales que nuestro país requiere obedece a razones políticas. La extrema polarización de la vida política impide alumbrar el consenso necesario para adoptarlas. Ahora bien, junto a esas razones políticas, la desafortunada regulación del Título X también contribuye a ello. Así, por ejemplo, aun cuando existe un consenso amplio para reformar la regulación de la sucesión de la Jefatura del Estado eliminando la prevalencia del varón, la extrema complejidad del procedimiento previsto en el 168 ha determinado que, hasta hoy, dicha reforma no se haya aprobado.

En este contexto, el libro de Javier Ruipérez resulta muy esclarecedor y su lectura imprescindible para comprender la relación existente entre el diseño del instituto de la reforma contenido en el Título X de la Constitución, la interpretación del mismo formulada por una parte de la doctrina y el Tribunal

Constitucional, y los recelos y temores con los que, en sede política, se contempla cualquier operación reformista. Ruipérez pone de manifiesto cómo el principal defecto del Título X es la inclusión en él de un sintagma «revisión total» que ha llegado a identificarse con el concepto de destrucción constitucional. De esta forma, se hace imposible distinguir un cambio en la Constitución de un cambio de Constitución. O lo que es lo mismo, se acaba confundiendo la revolución con la reforma. Ruipérez —siguiendo a Pedro de Vega— concibe el poder de reforma constitucional como un poder constituido y por tanto limitado tanto formal como materialmente. La facultad de reformar la constitución es una facultad que en cuanto establecida por el poder constituyente y atribuida a un poder constituido no puede ser legítimamente empleada para destruir el texto constitucional y sustituirlo por otro distinto. Esa posibilidad solo está al alcance de un nuevo poder constituyente. A través de un fecundo diálogo con los principales referentes de la doctrina del derecho público, sobre todo alemana, Ruipérez expone cómo la distinción entre poder constituyente (absoluto e ilimitado) y poder de reforma (constituido y limitado) es un elemento esencial del Estado constitucional. Distinción que obliga a entender la reforma constitucional, ante todo y, sobre todo, como un instrumento de defensa de la Constitución. Y, con estas premisas, somete a una profunda crítica el Título X de la Constitución española que dista mucho de haber dejado clara esa distinción y la necesaria comprensión de la reforma como instrumento de defensa del propio texto constitucional.

El libro está estructurado en seis capítulos. Los dos primeros son de orden y contenido metodológico y en los cuatro restantes se analizan sucesivamente las diversas funciones que la reforma constitucional desempeña: instrumento para la corrección de errores técnicos (capítulo tercero); mecanismo para el mantenimiento de la realidad constitucional (capítulo cuarto); técnica de salvaguardia del poder constituyente frente a la actuación de los poderes constituidos (capítulo quinto); e instrumento para la articulación de la continuidad jurídica del Estado (capítulo sexto). El análisis de cada una de estas cuatro funciones se contrasta con la regulación contenida en el Título X, y con los problemas específicos que han surgido en la praxis política y constitucional de España.

Como primera función de la reforma se examina la relativa a la corrección de cuantos errores técnicos pudo cometer el constituyente en el proceso de elaboración y aprobación del texto constitucional. Función que ya fue advertida en el contexto revolucionario francés por Sieyès. Desde esta óptica y por lo que se refiere a España, Ruipérez considera que la apertura indefinida del Estado autonómico como consecuencia de la constitucionalización del principio dispositivo es «uno de los más graves defectos técnicos contenidos en el Texto Constitucional». La desconstitucionalización parcial del reparto de

competencias entre el poder central y los poderes autonómicos y la atribución al legislador estatuyente de funciones materialmente constituyentes es un defecto técnico muy grave que podría y debería resolverse mediante la oportuna reforma constitucional. En este capítulo el autor examina todos los problemas que plantea el principio dispositivo y ofrece fórmulas para solventarlos. Se trata, por ello, de una notable contribución al debate actual sobre la necesaria reforma de nuestro sistema de descentralización política. El autor no se pronuncia sobre si la reforma debe potenciar las competencias del poder central o de los poderes territoriales puesto que esa decisión corresponde a los políticos. Lo que se pone de manifiesto es la necesidad de corregir el gran error que, desde un punto de vista técnico, está implícito en el principio dispositivo, y que no es otro que provocar una apertura indefinida del proceso constituyente (De Vega, Tomás y Valiente). Ahora bien, no se puede olvidar que el defecto técnico se explica por razones exclusivamente políticas que distan mucho de haber desaparecido: la falta de un consenso político sobre el modelo de organización territorial y la adopción, a falta de verdadero acuerdo, de un compromiso apócrifo (Schmitt) que se limitó a aplazar el problema y referirlo al legislador.

En el capítulo cuarto se examina la segunda de las funciones de la reforma: su condición de mecanismo para el mantenimiento de la realidad constitucional. La reforma sirve para mantener la adecuación entre la realidad jurídica-normativa y la realidad política, económica y social subyacente. Esa adecuación es una exigencia fundamental de todo Estado constitucional y para responder a ella está la reforma constitucional. Se trata, como reconoce el autor, de la función más conocida. La reforma constitucional es necesaria tanto para cubrir «lagunas inadvertidas» como para suprimir disposiciones que «hayan satisfecho ya su finalidad». En el caso de España, Ruipérez advierte la referencia a la participación de España en el proceso de integración europea como una de las lagunas más evidentes que exige una reforma que vaya más allá de la efectuada en los arts. 13 y 135. Las consideraciones sobre el particular revisten una notable actualidad, puesto que, junto al tema territorial ya mencionado, la introducción de una cláusula europea es otra de las cuestiones que figura en todas las «agendas» reformistas.

Por otro lado, la reforma también resultaría necesaria para suprimir las disposiciones transitorias. Entre estas cabe mencionar no solo las expresamente calificadas como tales sino todas aquellas del Título VIII relativas al proceso de construcción del Estado autonómico y que ya han agotado sus efectos. Estas reformas guardan relación con las estudiadas en el capítulo anterior y, en última instancia, suponen reemplazar —en palabras del también añorado Luis Ortega— un Título que regula la creación del Estado autonómico por otro que discipline su funcionamiento.

Ahora bien, ninguna de esas reformas se ha llevado a cabo. En este contexto, Ruipérez somete a crítica los procedimientos de reforma previstos en los arts. 167 y 168. El procedimiento de reforma debe ser lo suficientemente complicado para evitar reformas arbitrarias o irreflexivas, pero no tanto como para impedir las reformas necesarias que los cambios de la realidad social y política exigen. Con esa premisa, el autor entiende que el procedimiento previsto en el 167 garantiza un correcto equilibrio entre ambos extremos, mientras que el del 168 es de una complejidad extrema además de contradictorio (de «procedimiento para evitar la reforma» lo calificó Pedro de Vega). No obstante, Ruipérez critica la exclusión de la iniciativa popular y el carácter meramente facultativo del referéndum en el 167. En su opinión, el referéndum como acto de control —a la vista de lo que ocurrió en 2011 con la reforma del art. 135 que critica duramente— debería exigirse en todo caso. La crítica al 168 se fundamenta en la arbitraria selección de las materias por él protegidas; en la exigencia simultánea de disolución de Cortes y referéndum; y en la expresa previsión de una posible «revisión total» cuya distinción con un cambio o destrucción de la Constitución dista mucho de quedar clara. Se defiende por ello la conveniencia de suprimir el art. 168 utilizando, eso sí —porque otra cosa sería un fraude constitucional—, el procedimiento previsto en él.

La tercera de las funciones examinadas es la relativa a salvaguardar la voluntad constituyente frente a la actuación de los poderes constituidos (capítulo quinto). La reforma constitucional permite compatibilizar el principio político democrático con el principio jurídico de supremacía constitucional. Esta es la función principal de la reforma y la que la configura como un instrumento de defensa de la Constitución. El principio político democrático supone que el pueblo como titular del poder constituyente aprueba la Constitución, pero cuando el Estado constitucional ya existe, en su interior no hay soberano posible: «Todos los poderes que actúan en el Estado son poderes constituidos, que han sido creados por la Constitución, y que reciben de ella todas sus competencias. Se excluye así, por incompatible, cualquier ejercicio de la soberanía una vez que el Código Constitucional ha entrado en vigor». El dogma político de la soberanía popular se transforma en el dogma jurídico de la supremacía constitucional. Ruipérez explica como esto fue posible merced al surgimiento de la rigidez constitucional. Esto es, del establecimiento de procedimientos específicos y diferentes del legislativo ordinario para reformar la Constitución. Solo con ellos se puede garantizar que la Constitución es ley suprema y por ello no puede ser modificada como una ley cualquiera.

El Título X de la Constitución cumple también esta función. Garantizar la supremacía normativa de la Constitución. Pero para ello hay que considerar al poder de reforma como un poder limitado no solo formalmente sino también materialmente. Por esta razón, el autor critica en primer lugar, y como

hemos visto, la previsión de la reforma total prevista en el 168 y, en segundo lugar, la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 48/2003, 103/2008 y 31/2010) sobre esta cuestión, en la medida en que rechaza la existencia de límites materiales al poder de reforma.

En el capítulo sexto y último, se examina la reforma como instrumento para articular la continuidad jurídica del Estado. Este capítulo es fundamental porque en él se expone la problemática de los límites materiales a la actuación del poder de reforma. Concebido el poder de reforma como un poder materialmente limitado, ninguna duda cabe de que la determinación del contenido, significado y alcance de esos límites es el principal problema a afrontar. Y junto a él, y para que el asunto no quede en el ámbito de la metafísica política, el otro problema es el del establecimiento de mecanismos jurídicos para velar porque esos límites sean efectivamente respetados. Ruipérez reconoce que «la opción del constituyente por no introducir cláusulas de intangibilidad viene, de nuevo, a complicar las cosas». A mayor abundamiento, los arts. 161 1 a de la Constitución y el 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional guardan silencio sobre la posibilidad de enjuiciar la constitucionalidad de una reforma constitucional. El autor subraya que, a pesar de ese silencio, la existencia de dos procedimientos de reforma requiere que el Tribunal Constitucional pueda velar tanto porque no se reforme por el 167, materias que están reservadas al 168, como porque los procedimientos en sí sean respetados. Además, entiende que «un juez constitucional, como buen intérprete, debe saber deducir del propio Texto Constitucional el núcleo irreformable». Y es muy duro, por ello, con el ATC 9/2012 en el que el Tribunal inadmitió el recurso planteado contra la reforma constitucional del art. 135 efectuada en 2011. El Tribunal estaba obligado a examinar si la reforma afectaba, o no, a materias protegidas por el art. 168 porque en el caso de que lo hiciera, la reforma hubiera incurrido en una inconstitucionalidad formal. Comparto plenamente la crítica del autor. Mi única discrepancia con él reside en la valoración del contenido de la reforma del art. 135. A lo largo del libro se reitera que dicha reforma es incompatible con el Estado social y con el Estado democrático. Por el contrario, entiendo que cabe una interpretación del art. 135 conforme con el Estado social y democrático de derecho. Pero no es este el lugar para proceder a ese debate.

El análisis exhaustivo y detallado, apoyado en un sólido aparato crítico —efectuado por Javier Ruipérez en esta obra—, de las funciones que cumple la reforma constitucional reviste un indiscutible interés teórico y práctico. Desde un punto de vista teórico, incardina el instituto de la reforma dentro del proceso de creación y consolidación del Estado constitucional y lo vincula con los principios y valores del mismo. Como hemos visto, en el libro se expone y desarrolla, con rigor, una teoría del poder de reforma como poder limitado. Desde un punto de vista práctico, denuncia no solo las

incoherencias y contradicciones del Título X, sino que, también, examina aquellos ámbitos en que resulta preciso que el poder de reforma actúe: singularmente, el ámbito de la organización territorial del Estado.

En última instancia, la crítica fundamental que el autor formula al Título X —y que compartimos plenamente— es que en él no queda clara la distinción entre reforma constitucional —como operación jurídica materialmente limitada— y destrucción o cambio de Constitución. La inexistencia de cláusulas de intangibilidad, unida a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la reforma total de la Constitución, dificulta la comprensión de la reforma en España como un instrumento de defensa del texto constitucional. Y esto, a su vez, explica la muy escasa utilización de los procedimientos de reforma del Título X. El temor fundado de que el Título X, y concretamente el art. 168 de la Constitución (erróneamente confundido con el propio poder constituyente), pueda ser eventualmente utilizado no para su mejora, perfeccionamiento y, en definitiva, defensa, sino para su destrucción, es una de las causas que explican que la reforma constitucional sea la gran asignatura pendiente de la Constitución de 1978.

Al fin y al cabo, la experiencia histórica nos ofrece dramáticos ejemplos de las catastróficas consecuencias que se derivan de no aceptar la existencia de límites materiales para el poder de reforma, y de considerar que sus únicos límites son de carácter procedimental. La ley de plenos poderes de Hitler de 24 de marzo de 1933 que supuso la definitiva aniquilación de la Constitución de Weimar se aprobó por unanimidad en el Reichsrat y por el resultado abrumador de 441 votos favorables frente a 94 en contra en el Reichstag. El art. 76 de la Constitución de Weimar disponía que la reforma constitucional atribuida al órgano legislativo debía ser aprobada por una mayoría cualificada de dos tercios de ambas Cámaras. Tan indiscutible como que dichos requisitos formales se verificaron resulta que la Constitución de Weimar fue destruida y reemplazada por un régimen totalitario.

Desde las anteriores consideraciones, hemos de concluir que el libro del profesor Ruipérez contiene una meritoria teoría sobre el instituto y las funciones de la reforma constitucional y una rigurosa y fundamentada crítica del Título X de la Constitución, cuyos objetivos últimos son evitar que se produzcan situaciones como la de Alemania en 1933. Es decir, que la reforma se utilice —fraudulentamente— para dar cobertura a una revolución.

*Javier Tajadura Tejada*  
Universidad de País Vasco