



# Rev. española de ciencia política

## v. 43 (2017)

### Artículos

**Populismo punitivo en España (1995-2015): presión mediática y reformas legislativas....**p. 13 – 36  
Juan Antón-Mellón, Gemma Álvarez, Pedro A. Rothstein

**Democratizing participation through feminism. The role of feminist subaltern counterpublics in the expansion of the Basque public sphere.....** p. 37 - 59  
Jone Martínez-Palacios

**Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas**  
..... p. 61 - 82  
Ana García-Juanatey, Jacint Jordana, Salvador Parrado, Laura Pascual, Miquel Salvador, David Sancho

**Todos Somos Juárez. Competition in state-making y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012)**  
..... p. 83 - 11  
Esteban Arratia

### Notas de investigación

**¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifiesto Project a América Latina?.....** p. 115 - 135  
Cristina Ares, Andrea Volkens

**Discursos sobre política y democracia de estudiantes universitarios chilenos de distintas organizaciones juveniles.....** p. 137 - 160  
Juan Sandoval, Valeria Carvallo

**¿Cómo se forma a los científicos políticos en Iberoamérica? Análisis de la oferta de titulaciones de grado en Ciencia Política en doce países.....**p. 161 - 185  
Nicolás Bentancur, María Ester Mancebo

## Recensiones

**La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI / Manuel Arias Maldonado. Barcelona: Página Indómita, 2016, 438 pp.....p. 189 - 192**

Jorge del Palacio Martín

**Populismo / José Luis Villacañas. Madrid: La Huerta Grande Editorial, 2015, 139 pp.....p. 193 - 198**

Francisco José Fernández-Trujillo, Rafael Martínez

**La financiación ilegal de los partidos políticos: un análisis político-criminal / Maroto Calatayud, Manuel. Madrid: Marcial Pons, 2015, 392 pp.....p. 199 - 202**

Enrique García-Viñuela

**Comunicación política: nuevas dinámicas y ciudadanía permanente / Rubén Sánchez Medero (dir.). Madrid: Tecnos, 2016, 442 pp.....p. 203 - 207**

Darío Badules Iglesias

**Siria. Revolución, sectarismo y yihad / Ignacio Álvarez-Ossorio. Madrid: Los Libros de La Catarata, 2016, 192 pp.....p. 209 -213**

José Abu-Tarbush

**Reading Walzer / Yitzhak Benbaji y Naomi Sussman (eds.). London: Routledge, 2014, 341 pp .....p. 215 -219**

Miguel Paradela

**Administração Pública, economia solidária e gestão social. Limites, desafios e possibilidades / Marco Aurelio Marques Ferreira (orgs.). Viçosa: Editorial UFV, 2014, 305 pp.....p. 221 -225**

Carmen Pineda Nebot

---

# Populismo punitivo en España (1995-2015): presión mediática y reformas legislativas

*Punitive populism in Spain (1995-2015):  
Media pressure and legislative reforms*

JUAN ANTÓN-MELLÓN

Universidad de Barcelona

GEMMA ÁLVAREZ

Universidad de Barcelona

PEDRO A. ROTHSTEIN

Universidad de Barcelona

## **Cómo citar/Citation**

Antón-Mellón, J. A., Álvarez, G. y Rothstein, P. A. (2017). Populismo punitivo en España (1995-2015): presión mediática y reformas legislativas. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 13-36. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.01>

## **Resumen**

El presente artículo tiene un doble objetivo. Por un lado, explicitar las características del denominado populismo punitivo tras su aparición académica y, por otro, describir interpretativamente cómo y por qué dicho fenómeno se ha dado en España. En este sentido y respecto al primer objetivo, el artículo desglosa, analíticamente, las razones sistémicas que subyacen en dicho fenómeno político y penal, poniendo de manifiesto que dicho fenómeno es la respuesta neoliberal/neoconservadora a problemáticas sociales cuya solución pasa por criminalizar la pobreza, individualizar las problemáticas y adoptar estrategias punitivas y represivas. Respecto al segundo objetivo, el artículo analiza en detalle tres factores ideológicos y políticos consustanciales al populismo punitivo; a saber: (1) la transformación del papel asignado a la cárcel de una institución rehabilitadora a otra exclusivamente represora; (2) la magnificación de la importancia de la opinión de las víctimas, y (3) la politización y el uso electoral del tema de la inseguridad. Esto se ilustra con ejemplos paradigmáticos de crímenes mediáticos, opinión pública y reformas penales. El artículo ofrece una amplia panorámica de la introducción del populismo punitivo en el sistema penitenciario español.

*Palabras clave:* populismo punitivo, crímenes mediáticos, código penal y reformas legislativas penales.

## Abstract

The present article has a double objective. On the one hand, it aims to explain the characteristics of the so-called punitive populism after its academic appearance and, on the other, to interpretively describe how and why this phenomenon has occurred in Spain. In this sense and regarding the first objective, the article analytically breaks down the systemic reasons behind this political and criminal phenomenon, showing that it is the neoliberal / neoconservative response to social problems the solution of which entails criminalizing poverty, individualizing the problems and adopting strategies that are both punitive and repressive. Regarding the second objective, the article analyzes in detail three ideological and political factors that are substantial of punitive populism, namely: (1) the transformation of the role assigned to prisons from rehabilitation institutions to exclusively repressive ones; (2) the magnification of the importance of the victims' opinions; and (3) the politicization and electoral use of the subject of insecurity. This is illustrated with paradigmatic examples of media crime, public opinion and penal reforms. The article offers a broad overview of the introduction of punitive populism in the Spanish penitentiary system.

*Keywords:* punitive populism, media crimes, penal code and criminal law reforms.

---

*Cuanta más libertad se otorga a los negocios, más cárceles se hace necesario construir para quienes padecen los negocios.*

Eduardo Galeano (1970:3)

*Todos los problemas sociales tienen una solución punitiva, solo hay que transformar el mundo en una cárcel.*

El Roto

## INTRODUCCIÓN

El populismo punitivo como paradigma criminalístico no ha pasado inadvertido en la realidad penal y penitenciaria de España. Aunque otros investigadores sociales ya han puesto de manifiesto la incidencia de este fenómeno en la realidad española, la novedad de este artículo reside en explicar los orígenes conceptuales de dicho paradigma y describir su incipiente implementación en el territorio español, de forma que el lector obtendrá una amplia visión de lo ocurrido en España entre 1995 y 2015 en materia penal. De modo que el artículo se inicia con la explicación de los fundamentos teóricos del populismo punitivo y de los indicadores e ideas fuerza para medir su presencia en los discursos; seguidamente se hace una descripción de su implementación en España desde 1995 hasta 2014, y se finaliza con la reproducción de la valoración realizada por expertos penalistas sobre dicha deriva punitiva.

## MARCO TEÓRICO DEL POPULISMO PUNITIVO

La reciente evolución de la política criminal española parece haber puesto de manifiesto la irrupción de un nuevo fenómeno criminalista y político en nuestro territorio, el llamado populismo punitivo. El término populismo punitivo fue acuñado por A. Bottoms (1995) para conceptualizar el uso del derecho penal que realizan los gobernantes con el fin de obtener ganancias electorales, asumiendo política y acriticamente que el agravamiento e incremento de las penas reducirán el delito y salvaguardarán el consenso moral existente en la sociedad. En consonancia, encontramos a otros académicos como Roberts *et al.* (2003) o Newburn y Jones (2005).

Dicho fenómeno nace unido a lo que Garland (2001) denomina el surgimiento de la nueva «cultura del control». Según este autor, «en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la respuesta estándar a los problemas relacionados con la delincuencia, y a la mayoría de problemas sociales, era una combinación de trabajo social, reforma social, tratamiento profesional y recursos sociales» (Garland, 2001: 39). No obstante, desde la década de los ochenta, se ha producido un cambio de paradigma y de modelo, pasando de criterios resocializadores a incapacitadores. De ahí que, para este autor, mediante el término populismo punitivo designamos la forma en que los expertos han dejado de controlar las formas de encarar la criminalidad, substituidos por una óptica en extremo politizada de la cuestión penal.

Como consecuencia, Beckett y Western (2000) señalan que se ha pasado del mantenimiento del orden social a través del Estado social (*welfare state*) al control social (*social control*), lo que Simón (2007) identificó como la acción gubernamental de solucionar los problemas sociales a través del sistema penal, «gobernar a través del delito». De modo que el populismo punitivo surgió en un determinado contexto histórico, social y económico como respuesta política (desde parámetros neoliberales-conservadores) a las transformaciones socioeconómicas del último tercio del siglo xx.

Las investigaciones sobre este fenómeno estuvieron unidas a la comprensión de las causas del alto encarcelamiento en los Estados Unidos a partir de la década de los ochenta del siglo xx. Entre 1980 y 2014 la población reclusa norteamericana se triplica hasta alcanzar la cifra de 2217 millones de ciudadanos en julio de 2015, el 22 % de la población reclusa mundial; así 1 de cada 31 habitantes adultos de Estados Unidos está en cárceles federales, estatales, regionales o privadas, población, por otra parte, mayoritariamente afroamericana, cifras a las que hay que añadir otras cuatro millones de personas que están sometidas a otras medidas cautelares penales (más datos sobre el sistema penitenciario estadounidense en [www.sentencingproject.org](http://www.sentencingproject.org)). Para intentar desvelar las claves de estos hechos, exponentes de relevantes cambios socioeconómicos, aparecen los trabajos del prestigioso sociólogo L. Wacquant (1999, 2010) o las del jurista M. Tonry (2004). Paralelamente, también se realizaron investigaciones sobre la globalización de dicho fenómeno desde una óptica más europea, donde destacan las obras de Green y Rutherford (2000); Karstedt y Bussmann (2000); Hope y Sparks (2001); Stenson y Sullivan (2001), y Pratt *et al.* (2005), entre otros. Como sintetiza

M. Pavarini (2009: 74): «El crecimiento de la multitud de los excluidos torna políticamente irreal el proyecto de orden social a través de la inclusión».

La literatura sobre las causas de este alto encarcelamiento es abundante pero, siguiendo la clasificación realizada por Larrauri (2006: 16), se pueden identificar cuatro aspectos:

a) *El surgimiento y consecuencia del neoliberalismo económico*. La implementación del ideario neoliberal con sus correspondientes recortes en el Estado social, genera un aumento de la desigualdad y la pobreza, que junto con efectos de la globalización como la inseguridad laboral y la deslocalización de las industrias, da lugar a una exclusión social de ciertos colectivos, los denominados *underclass*, que por su pertenencia a una minoría étnica, género, edad o estatus social y las actividades socioeconómicas que suelen desempeñar, se convierten en la población objetivo de este tipo de políticas públicas.

b) *El surgimiento de un neoconservadurismo político*. La moral subyacente en el neoconservadurismo se concreta, en materia penal, en una nueva imagen del delincuente. Este deja de ser un individuo carente de necesidades materiales o con trastornos psicológicos, y es visto como un ser racional que debe asumir la responsabilidad individual de sus actos.

c) *El surgimiento de un sentimiento de inseguridad ontológica* (Giddens, cit. por Young, 1999:14). Beck describió dicha situación de la siguiente forma: «Hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia. No hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás» (1998: 28), de modo que nos vemos insertados en una sociedad del riesgo en la cual «los denominados peligros globales hacen que se resquebrajen los pilares del tradicional sistema de seguridad [...]. Los daños apenas se pueden seguir atribuyendo a unos responsables determinados; el principio de causalidad pierde capacidad segregadora» (*ibid.*, 70). Como consecuencia, la sociedad se ve envuelta en un clima de indefensión, dada la complejidad de los riesgos que la acechan y la transnacionalidad de sus causas y consecuencias.

d) *El aumento continuado del delito desde la década de los cincuenta, y a su vez, de carácter cada vez más violento y transnacional*. El yihadismo y el terrorismo internacional solo son dos ejemplos de conductas criminales actuales, que fomentan la retórica de un estado incapacitador y más punitivo.

La visión más holística de estos factores es la que ofrece el mencionado sociólogo francés L. Wacquant, discípulo de P. Bourdieu, que afirma que el populismo punitivo es el cuarto pilar del neoliberalismo. En este sentido, entiende el fenómeno no como una derivación consecuencial de este, sino como una necesidad sistémica de su proyecto socioeconómico. El proyecto político transnacional del neoliberalismo pretende construir, políticamente, unas determinadas relaciones entre mercados, Estados y ciudadanía para la salvaguarda de los intereses económicos de las élites dirigentes y su hegemonía político-cultural. En este ideario, aparecen cuatro lógicas institucionales:

desregulación económica, supresión –en la medida de lo posible– de los beneficios sociales, el potenciamiento de la óptica individualista (autorresponsabilidad, emprenduría, etc.) y un aparato penal en constante expansión (González-Sánchez, 2012: 366). El populismo punitivo sería la concreción de esta cuarta lógica.

Como síntesis de todo lo anterior, podemos constatar que la asociación Jueces para la Democracia en 2006 entendió el populismo punitivo como la utilización política transversal del derecho penal para dar respuesta inmediata a determinadas problemáticas sociales de gran repercusión mediática. Así, los decisores políticos se hacen eco de las demandas de endurecimiento de las penas por parte de las víctimas (retribución) o de los sectores sociales que empatizan con estas. Al producirse una situación de alarma social y pánico moral ante unos singulares sucesos criminales, focalizados y magnificados por los medios de comunicación de masas y de gran incidencia social, determinados decisores políticos utilizan demagógicamente el derecho penal buscando réditos electorales y eludiendo el análisis de los factores estructurales y sistémicos que subyacen en todo acto criminal individual. Todo ello en detrimento de los límites normativos de los regímenes políticos liberales, de los ideales resocializadores, como apuntábamos, de los Estados de bienestar y contradiciendo los objetivos democráticos avanzados de los Estados sociales y democráticos de derecho de abolición gradual de los privilegios y profundización de la democracia.

Se trata pues de una operación ideológica, manipuladora y reaccionaria que pretende sostener el mito del gobierno del pueblo por el pueblo y ocultar las razones estructurales de los problemas sociales, desde un enfoque autoritario y neoconservador. Despolitizando las problemáticas sociales, el enfoque populista punitivo adopta unos criterios tecnocráticos de máxima eficacia, penalizadores y judicializadores, que solo tienen en cuenta los efectos velando las causas. Atribuyéndose al derecho penal un carácter mágico y balsámico que, obviamente, no tiene y reforzando el *statu quo* social y económico existente. Las repercusiones socioeconómicas de la crisis (por ejemplo los desahucios de viviendas por impagos), son vistas desde ópticas exclusivamente individualizadas y jurídicas, y las protestas colectivas son criminalizadas.

Tras el populismo punitivo se encuentra una deriva penalista cuyo origen, según ciertos académicos, está en las transformaciones sistémicas del paso de sociedades de sistema de producción fordista a postfordista (Garland, 2005; Letamendia, 2009; Pavarini, 2009; Harvey, 2007) en Occidente. La reconversión del sistema productivo y la reestructuración de la fuerza del trabajo junto con la globalización y la nueva fase del capitalismo hegemónizada por el sistema financiero, conducen a una aceleración de los ciclos económicos recesivos (Zolo, 2006). La respuesta neoliberal pasa por recortar el Estado de bienestar, lo que conduce a un aumento de la desigualdad en ciertos colectivos sociales y el incremento de las rentas del capital para aquellas clases sociales más aventajadas (Fontana, 2011; Piketty, 2014). Paralelamente, la respuesta neoconservadora ante alguna de las consecuencias macroeconómicas citadas, ha consistido en criminalizar la pobreza, individualizar los problemas sociales y adoptar estrategias punitivas y represivas. De modo que el populismo punitivo ha sido uno de los instrumentos utilizados como punto de inserción entre los cambios socioeconómicos estructurales, la

hegemonía ideológica neoliberal, el derecho y las políticas públicas. En palabras del eminente sociólogo criminalista Young (2003: 5): «En este último mundo moderno la exclusión se produce en tres niveles: la exclusión económica en los mercados de trabajo, la exclusión social entre la gente de la sociedad civil y las siempre expansivas actividades excluyentes del sistema de justicia criminal y la seguridad privada».

## INDICADORES E IDEAS FUERZA PARA MEDIR EL POPULISMO PUNITIVO EN LOS DISCURSOS

Medir el populismo punitivo es una tarea ardua por su amplio alcance y los distintos elementos que lo conforman. En este sentido, Garland identifica doce indicadores (2001: 8-20) que, en su opinión, permiten captar el paso de un modelo resocializador a un modelo punitivo y que Larrauri (2006: 15) sintetiza de la siguiente forma: a) la crisis del ideal resocializador; b) el resurgimiento de las sanciones punitivas y degradantes; c) el aumento de un clima punitivo entre la población; d) el retorno de la víctima; e) se privilegia la protección pública; f) la politización y el uso electoral de los temas referidos al delito y al sistema penal; g) la reafirmación de la prisión como medio para conseguir la incapacitación de las personas que delinquen; h) la transformación del pensamiento criminológico (la delincuencia como acto racional); i) el reconocimiento de los límites del estado de control del delito, y traslado de la responsabilidad a la comunidad o víctima; j) la privatización de las tareas de control del delito y su comercialización; k) el surgimiento de un nuevo estilo de trabajar empresarial, que atiende a principios de coste-beneficio, tablas de riesgo o número de servicios prestados en vez de a juicios individualizados o criterios normativos, y l) el sentimiento constante de crisis.

Paralelamente a estos indicadores, la literatura académica ha identificado tres componentes característicos en el discurso populista punitivo: la transformación del papel asignado a la cárcel de rehabilitadora a exclusivamente represora; la magnificación de la importancia de la opinión de las víctimas, y la politización y el uso electoral del tema de la inseguridad. A continuación, se realiza una descripción breve de cada uno de ellos (Antón-Mellón *et al.*, 2016: 156-157):

a) La cárcel para el populismo punitivo es la institución que debe y puede incapacitar al delincuente, actuando como un mecanismo de control social ante el incremento de las desigualdades económicas y sociales (Stiglitz, 2012). En este sentido, y en palabras de Díez-Ripollés (2004: 29): «El delincuente deja de ser un ser socialmente desfavorecido y marginado al que la sociedad estaba obligada a prestar ayuda, sino que son vistos como seres que persiguen intereses egoístas e inmorales, a costa de los legítimos intereses de los demás». Como consecuencia, el paradigma rehabilitador de la prisión pierde legitimidad y la delincuencia deja de ser concebida como resultado de la marginación y la privación social, y es vista como un comportamiento asocial extraído de la racionalidad del delincuente (maximizando sus intereses) cuya intencionalidad consiste en aprovechar las oportunidades de delinquir que se le ofrecen

(Díez-Ripollés, 2004:35), y por tanto, la cárcel y su incapacitación son la solución para estos individuos.

b) El retorno de la víctima consiste en colocar el discurso de la víctima y su reivindicación del castigo en primer plano. En palabras de Díez-Ripollés (2004: 29), «la relación entre víctima y delincuente ha entrado en un juego de suma cero: cualquier ganancia por parte del delincuente, por ejemplo, en garantías procesales o en beneficios penitenciarios supone una pérdida para las víctimas, que lo ven como un agravio o una forma de eludir las consecuencias de la condena». De modo que los intereses de la víctima y sus reivindicaciones juegan un rol destacable en el debate político-criminal en detrimento de racionamientos más complejos y los juicios de los expertos. Por esta razón, las asociaciones de víctimas (terrorismo, accidentes de tráfico, etc.) han aumentado, y su función consiste en presionar a los poderes públicos, apoyándose en las redes familiares de las víctimas y demandando penas más duras. Por tanto, existe cierta evidencia que pone de manifiesto que tras este cambio de paradigma subyace una hegemonía cultural de naturaleza neoliberal y que parece dar la razón a sociólogos del último tercio del siglo, que detectaron e interpretaron dichas profundas transformaciones culturales. En este sentido, Young (2003: XXXV) expone: «Cuanto más bajo estén ubicados los ciudadanos en la estructura de clases —el sector más socialmente excluido, si se prefiere—, es cuando más atienden a los medios de comunicación. Por consiguiente, la inclusión cultural es paradójicamente inversa a la inclusión estructural». Al respecto recordemos que en una encuesta realizada en España en 2015, ante la pregunta de si se estaba de acuerdo con la incorporación al Código Penal de la prisión perpetua revisable, el 67 % de los encuestados contestó afirmativamente (Díez, 2015).

Como ejemplo de concreción cultural, ideológica y política de lo que acabamos de exponer, el programa electoral del Partido Popular (PP) para las elecciones de 2008 incluía un apartado sobre «Una justicia al servicio del ciudadano y protectora de las víctimas», con la siguiente promesa: «Reforzaremos el papel de las víctimas y sus derechos, reformando el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley General Penitenciaria, incorporando nuevos derechos para las víctimas y un mayor protagonismo procesal, de forma que sean necesariamente oídas antes de acordar la libertad condicional de cualquier condenado por delitos graves contra las personas» (Partido Popular, 2008: 50).

Aunque la resocialización cuente con un soporte constitucional, ha dejado de tener un amplio respaldo social fruto de la nueva visión del delincuente y de la generalización del sentimiento colectivo de inseguridad ciudadana. La preocupación, en general, sobre la delincuencia como el miedo a ser víctima de un delito, ha convertido al delito en uno de los temas estrella en la agenda social y se solicita, reiteradamente, que las víctimas sean escuchadas políticamente y mano dura con los victimarios.

c) La politización y el uso electoral del tema de la inseguridad. Se suele utilizar la inseguridad como arma política para desgastar al partido rival, traduciéndose en votos en las siguientes elecciones o como mecanismo para aplicar medidas contra dicha situación y así hacer notar a la sociedad que el Gobierno responde a sus demandas. De ahí que Fuentes Osorio (2005: 41-42), Peres-Neto (2010: 283) y García-Borés (2015)

argumenten los beneficios que obtiene la clase política de utilizar los criterios populistas punitivos: responder de forma apresurada a las demandas de la opinión pública; mostrar la capacidad que tienen los políticos de resolver las problemáticas sociales, y transmitir a la sociedad la idea de eficacia institucional al resolver hechos perturbadores, actuando así como un tranquilizante psicológico que, a menudo, oculta las causas sistémicas que subyacen tras estos.

## EL POPULISMO PUNITIVO EN ESPAÑA

El fenómeno del populismo punitivo no ha pasado inadvertido en la realidad española, tal y como han evidenciado distintos estudios. En este sentido, encontramos dos formas distintas de abordaje. Por un lado, algunos autores han estudiado dicho fenómeno desde el enfoque mediático, es decir, cómo el tratamiento mediático de sucesos violentos (caso Sandra Palo, crimen de la Villa Olímpica, etc.), ha sido un factor coadyuvante, contribuyendo a legitimar la necesidad de endurecer las penas y, por tanto, fomentando las demandas sociales punitivas. Así, encontramos los estudios de Soto-Navarro (2005a, 2005b), García-Arán y Botella (2008), Varona (2009; 2011), Peres-Neto (2010) o Pozuelo (2013), entre otros.

Por otro lado, otros autores han analizado el populismo punitivo en España desde una óptica jurídico-criminológica. En este sentido, han estudiado los fundamentos teórico-jurídicos de este fenómeno y sus antecedentes, tal y como explicitan las contribuciones académicas de Silva (1999), Larrauri (2006), Landrove (2009) o Díez Ripollés (2004), entre otros. Ambas perspectivas han puesto de manifiesto la incidencia del populismo punitivo en nuestro país. No obstante, para tener una visión amplia y contextualizadora de la implementación de este proceso es conveniente desglosar, someramente, la evolución de nuestro sistema penitenciario desde 1995 hasta 2014.

## EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL, DESDE 1995 HASTA 2014

España no está ajena a este proceso de incremento de población carcelaria y endurecimiento de las penas. A continuación se hace un breve recorrido descriptivo por las tres fases en las que parece oportuno segmentar la evolución, atendiendo a los rasgos característicos de cada una y siguiendo el análisis y la estructura analítica de Brandariz (2015: 1-31), y complementándolo con un análisis politológico (Antón-Mellón *et al.*, 2016: 163-170).

*Etapa de transición (1995-2000)*

Durante el periodo establecido entre 1995 y 2000, el sistema penitenciario español sufrió tres grandes variaciones, que lejos de introducir cambios secundarios, fueron la avanzadilla de un nuevo modelo penitenciario. La aprobación del denominado Código Penal de la democracia (LO 10/1995), que sustituía el cuerpo legislativo de la autocracia (CP 1944/1973) tras un proceso de elaboración de quince años, inició un cambio de paradigma penal.

El denominado por la academia como Código Penal de la democracia (1995) introduzco cambios en relación con su predecesor en materia de delitos particulares y en las reglas generales del delito y la pena. En este sentido, y como señala Brandariz (2016: 70), las innovaciones destacables serían «la creación de nuevas penas como los arrestos de fin de semana o los trabajos en beneficio de la comunidad, el reforzamiento de la suspensión condicional de las penas privativas de libertad o la creación de la institución de la sustitución de la prisión». Sin embargo, la implantación del Código Penal de 1995 introdujo una severidad destacable en comparación con su predecesor (aunque sus efectos se manifestaron en la siguiente etapa), como consecuencia de la derogación de la institución de la redención de penas por el trabajo (art.10, CP 1944/1973).

El perfil de la población carcelaria también sufrió una transformación como resultado de la paulatina clausura del ciclo de la heroína en la década de los noventa (Carerras y Tafunell, 2006: 1022 y ss.). Cabe recordar que el heroínómano hasta aquel momento había sido el principal sujeto que recibía un tratamiento en el circuito penitenciario, ya que dicha toxicomanía había enganchado a centenares de miles de jóvenes. El declive del consumo de la heroína se produjo por la aparición de nuevas drogas en el mercado, la disminución monetaria del precio de otras ya comercializables y la publicidad sobre los severos riesgos para la salud que ocasionaba dicha adicción. De modo que el perfil del recluso se diversifica, resquebrajándose la hegemonía del heroínómano y mostrándose de forma más clara en la siguiente fase del sistema penitenciario.

Paralelamente, durante los años noventa se avanza en la construcción de nuevos centros penitenciarios, substituyéndose, por un lado, las cárceles radiales del periodo pre y postguerra por prisiones de tamaño mucho mayor, los llamados «centros-tipo», diseñadas a partir de unidades modulares. Esto supuso de forma directa la mejora de la habitabilidad de estos centros, ya que dio respuesta a los problemas de sobreocupación que padecían las prisiones, a la vez que acrecentó las condiciones de seguridad. Sin embargo, esta innovación ocasionó también que las relaciones personales y de movilidad de presos se fueran limitando, dificultando así los contactos con el exterior y el régimen de visitas, dado que estos nuevos centros solían construirse lejos de los centros urbanos con el fin de no generar movilizaciones ciudadanas en contra, *No in my Backyard*. Por otro lado, se construyeron centros de inserción social (CIS). Dichos centros tenían la finalidad de acoger en estas instalaciones aquellos presos que cumplían penas durante el régimen abierto y también, pero sobre todo en su primera

etapa, a aquellos que cumplían las penas de arresto de fin de semana. La originalidad de estas instalaciones consistió en separar a los reclusos clasificados en segundo y tercer grado, con un objetivo reintegrador, situándolos en zonas urbanas.

Todas estas reformas acontecieron en un contexto político y económico turbulento, sobre todo para el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que se vio envuelto en escándalos de corrupción y en la crisis económica postolímpica. Dada la creciente deslegitimación del partido socialista, las elecciones de 3 de mayo de 1996 dieron la victoria al PP, con un nuevo líder, José María Aznar, dando así por concluida la etapa de catorce años de gobierno socialista. La sexta legislatura arrancó, pues, con un nuevo escenario político y, tras superar la crisis económica de 1992-1994, se inició un nuevo ciclo económico de acumulación, que profundizó en una dirección postfordista, fomentándose un sistema productivo basado en el sector terciario y en la flexibilización.

Esta evolución del modelo económico y productivo, como también recoge Brandariz (2015: 6), afectó de modo trascendente al sistema penal y penitenciario, fruto de las condiciones de explotación, precarización y exclusión social. De modo que el heroinómano, como figura arquetípica de la exclusión social da paso, paulatinamente, a un nuevo sujeto criminal que se manifestó de forma clara en la siguiente fase del sistema penitenciario.

### *Etapa de expansión (2000-2010)*

Durante los años 2000 y 2010 se consolidaron las tendencias que comenzaron a manifestarse a mediados de la década anterior, estableciéndose una etapa de expansión carcelaria. En este sentido, el ciclo de la heroína es clausurado y, en la primera década del milenio, la figura del heroinómano criminalizado pierde su hegemonía y la diversificación criminal carcelaria se vuelve una realidad cada vez más palpable, donde la inmigración (fruto del ciclo económico expansivo del país) ocupa un papel importante. Simultáneamente y siguiendo con el plan establecido en la década de los noventa, se continuó con la construcción de establecimientos penitenciarios. En este sentido, se abren seis centros-tipo y 22 CIS, y en 2005 se anunciaron la construcción de 11 nuevos establecimientos (Brandariz, 2015: 11-12).

Al mismo tiempo, la aplicación del Código Penal de 1995 produjo un proceso de expansión en términos intensivos y extensivos. En términos intensivos, encontramos la duración efectiva de las condenas. Así, como informa Brandariz (2015:13), la duración media de privación de libertad en 2000 era de 13,1 meses y en 2010 ascendió a 19,3 meses, un incremento del 47,3 %. Además, algunas de las reformas penales aprobadas en 2003 por el Gobierno central del PP profundizaron en el endurecimiento de las penas, a través del crecimiento sostenido de la duración efectiva de los tiempos de cumplimiento (LO 7/2003) y la ampliación del volumen de conductas penadas (LO 15/2003). En términos extensivos, se amplió la red (*net-widening*), que permitió el

encarcelamiento de individuos que antes de la aplicación generalizada del Código Penal de 1995 no entraban en el circuito penitenciario.

Dicho endurecimiento de las penas de prisión estuvo en consonancia con la política criminal del ejecutivo del PP (2000-2004), que hizo de la lucha contra el terrorismo su tema estrella en política criminal mediante un constante endurecimiento de la punición del terrorismo y la restricción al acceso al tercer grado y a la libertad condicional, a la vez que también anunció que perseguiría la pequeña delincuencia criminal urbana, con la consigna de la precampaña municipal «Vamos a barrer, con la ley en mano, a los pequeños delincuentes de las calles españolas» (Aizpeolea, 2002), y que se concretó legislativamente en la LO 15/2003. Además, el programa punitivo se vio acompañado de las frecuentes apelaciones al grave incremento de la criminalidad, a la inseguridad ciudadana y a la relación entre la inmigración y la pequeña delincuencia.

En la séptima legislatura española, y dado que el PP gobernaba con mayoría absoluta en ambas Cámaras (183 escaños en el Congreso y 121 en el Senado), se aprobaron más de 15 reformas penales que fortalecieron de forma notable el endurecimiento punitivo que se establecía en el Código Penal de 1995, y todo ello sin un amplio debate político sobre el tipo de sistema penitenciario que se quería instaurar en España.

Así, el año 2003 es considerado por la literatura académica como el año en que el populismo punitivo irrumpe con mayor fuerza en la escena española. El detonante fue un incremento estadístico de la tasa de delincuencia española, aprovechado por el PSOE, principal partido de la oposición por aquel entonces, como estrategia para debilitar al PP, que gozaba de mayoría absoluta. En este sentido, el secretario general de los socialistas, José Luís Rodríguez Zapatero, culpó al presidente del Gobierno de que España sufriera la criminalidad más grave de su historia. Dicho anuncio coincidió con un aumento de la sensación de la inseguridad ciudadana, recogido en los barómetros de opinión del CIS en 2002, donde la inseguridad ciudadana, como recoge Saéz (2002: 3), pasó del décimo al tercer lugar. Esto ocasionó una producción legislativa punitiva de tal magnitud que la ciencia penal española lo recuerda como el *annus horribilis*. Incluso, encontramos académicos que han denominado el actual Código Penal como el «Código de 2003», diferenciándolo del Código Penal de 1995.

En este contexto, las reflexiones penales de los partidos con mayor representación parlamentaria se basaban en una lógica de endurecimiento de las penas, con el fin de sacar réditos electorales en el futuro y apaciguar a la opinión pública, consternada por crímenes mediáticos de elevada crueldad.

Esta etapa mantiene ciertas semejanzas con la implementación del populismo punitivo en Estados Unidos. El alcalde neoyorquino Giuliani, tras ganar las elecciones municipales en 1993, junto con el jefe de policía de Nueva York, W. Bratton, iniciaron una persecución de la pequeña delincuencia, dando lugar a la guerra contra la pobreza que pretendía proteger a las clases más acomodadas y temerosas de la inseguridad ciudadana. Es entonces cuando se populariza el término y la política de tolerancia cero. Paralelamente, también aparece un nuevo tipo de delincuente, el multirreincidente. Estos dos conceptos tuvieron su traslación a la realidad española.

Así, en España aparece con fuerza un nuevo perfil de criminal, el inmigrante. Su inserción en los circuitos de criminalización transformó en profundidad la vida en las prisiones, ya que evidenció las limitaciones del modelo penitenciario español, desvirtuando así la pretensión rehabilitadora de la prisión. Paralelamente, la imagen del delincuente sufre una transformación importante. Hasta la fecha, el prototipo de delincuente era el Vaquilla o el Lute, es decir, ladrones con deficiencias materiales y psicológicas que provenían de ambientes marginales y cuya rehabilitación era la clave para su reinserción en la sociedad; de ahí la existencia de los CIS. Sin embargo, a principio del siglo XXI, la imagen prototípica del infractor es un delincuente sexual, inmigrante o terrorista, para los cuales la rehabilitación aparece como un tratamiento ineficaz y la incapacitación es la respuesta institucional óptima para mantener a salvo a la sociedad, de ahí que el debate sobre la cadena perpetua entre de lleno en la agenda política a partir de casos como el de Mari Luz Cortés y Marta del Castillo. De modo que se inicia una etapa de expansión carcelaria y endurecimiento de penas, que se vuelve insostenible a partir del inicio del *crack* económico de 2007, donde las restricciones presupuestarias no permiten seguir con el modelo impulsado desde 1995.

#### *Etapa de recesión (2010-2014)*

La crisis económica iniciada en 2007 entra en mayo de 2010 en una etapa más profunda. Así, la Gran Recesión se caracteriza por un gravísimo endeudamiento empresarial y bancario convertido en endeudamiento público. En este periodo, según informa Brandariz (2015: 19), «la población penitenciaria española alcanza su cifra más elevada desde la primera posguerra, 76 951 reclusos, equivalentes a una tasa de 164», y en los meses siguientes comienza un proceso de disminución, que en términos totales se reduce un 12 % entre mayo de 2010 y septiembre de 2014, hasta llegar a una tasa de 141 (*ibid.*, 2015: 19) –según criterios del Consejo de Europa, dicha tasa debe inferirse del cálculo relacional entre la totalidad de la población reclusa y unidades de 100 000 habitantes del conjunto de la población de un país–. La Gran Recesión ha ocasionado así recortes presupuestarios que han impedido seguir con la fase expansiva de la etapa anterior.

La acomodación del sistema penitenciario español a este nuevo contexto económico parece haberse realizado, según el análisis de Brandariz (2015:20), de la siguiente manera: a pesar de que el número de detenciones, condenas y penas de prisión impuestas ha aumentado, el número de estas últimas superiores a dos años no se han incrementado, quedando al margen de la posibilidad de suspensión. En este sentido, el declive de las penas de prisión superiores a dos años puede tener conexión con la aprobación de la LO 5/2010 de reforma del Código Penal, que establece una extensa modificación en distintos ámbitos, entre los que destaca la reforma de los delitos de tráfico de drogas (arts. 368 y ss., CP), cuyas penas se ven reducidas. Según Brandariz (2015:21), «más que probablemente, esta reducción de la duración de las penas por delitos que tienen tanta trascendencia en el ámbito carcelario, ha

contribuido a la propia contracción del sistema penitenciario durante el periodo analizado». Es reseñable que dicha ley es fruto del programa político-criminal del PSOE durante la legislatura 2004-2012.

Por otro lado, el descenso de la población carcelaria migrada también parece estar en consonancia con los datos de expulsiones ofrecidos por el Ministerio de Interior. Las denominadas «expulsiones cualificadas» crecieron desde 5564 en 2008 hasta 7582 en 2013 (*ibid.*, 2015: 21). No obstante, esta última fase está pendiente de un análisis más profundo, ya que dada la cercanía de sus efectos es aún difícil su evaluación y trascendencia.

Por tanto, durante esta etapa la crisis económica azota de lleno a España y suscita cambios significativos en muchos aspectos. No obstante, estos están todavía en curso y, por tanto, falta perspectiva temporal para apreciar toda su magnitud e intensidad, sobre todo si tenemos en cuenta que solo disponemos de datos hasta 2014. La brevedad y la incertidumbre no nos permiten analizar a fondo esta etapa con toda la profusión y complejidad necesarias. A nivel discursivo se mantienen las tendencias afianzadas en la etapa anterior, aunque disminuyen su peso y cantidad. En época de recortes presupuestarios en educación, en sanidad o en dependencia, las cuestiones penitenciarias acaban relegadas a un segundo plano en la agenda pública. Asimismo, la aparente resolución del conflicto armado vasco, con la posible disolución y entrega de armas de ETA, hace que el terrorismo no sea una preocupación política y ciudadana tan grande como lo fue en años pasados. Si bien existen nuevos peligros y amenazas terroristas provenientes del yihadismo (Antón-Mellón, 2015), es la falta de seguridad económica la que predomina y el malestar en las capas populares, como consecuencia de que se ha hecho recaer los costes de la crisis sobre los sectores más desfavorecidos, aumentando la pobreza y las desigualdades sociales.

## CRÍMENES MEDIÁTICOS, OPINIÓN PÚBLICA Y REFORMAS LEGISLATIVAS

Como ejemplos paradigmáticos de la interrelación entre crímenes mediáticos, respuestas políticas y reformas legislativas, cabe destacar los casos de Sandra Palo, Mari Luz Cortés y Marta del Castillo (Antón-Mellón *et al.*, 2015).

El 17 de mayo de 2003, una joven estudiante, Sandra Palo, fue secuestrada, violada y asesinada salvajemente en una zona del área metropolitana de Madrid por tres menores y un adulto, posteriormente detenidos. El suceso tuvo una gran repercusión mediática y coincidió con la campaña electoral de municipios y autonomías, factor que motivó que los temas de seguridad fueran parte relevante de los discursos de campaña. La familia de Sandra Palo reivindicó, como eco y portavoz de las víctimas de crímenes horrendos, que se modificara la ley del menor en cuatro aspectos, recogidos por Pozuelo (2013: 122), que se reproducen a continuación:

- a) que los afectados se pudiesen personar como acusación particular contra los menores encausados;
- b) que la mayoría de edad penal volviera a estar en los 16 años;
- c) que se endurecieran las penas para los delitos graves;
- d) que los menores de edad condenados a medidas de internamiento pudieran ingresar en prisión al cumplir los 18 años de edad.

La primera de estas peticiones fue admitida en la reforma penal establecida por la LO 15/2003 y se introdujo la acusación privada en los procesos de menores, en contra del criterio resocializador y de protección de los menores de la anterior Ley de Responsabilidad Penal de los Menores (LO 5/2000). Cabe destacar que la enmienda parlamentaria que introducía esta modificación penal fue apoyada y aprobada tanto por el PP como por el PSOE. Como exponen los profesores García-Arán y Botella (2008:184), esta modificación legalizada por la LO 15/2003 se produjo por la alarma social existente en torno a crímenes de gran repercusión mediática. Y por ello en la exposición de motivos de dicha ley orgánica se afirma: «De acuerdo con las más acuciantes preocupaciones sociales, con el fin de conseguir que el ordenamiento penal de una respuesta efectiva a la realidad delictiva actual» (LO 15/2003: 41842).

Otra de las peticiones se concretó en la LO 8/2006, que endureció las penas y, además, estableció que los menores de edad condenados a medidas de internamiento en régimen cerrado pasaran a cumplirla, a partir de la entrada en vigor de dicha legislación, en un centro penitenciario al cumplir los 18 años. En la exposición de motivos se reconoce que la ley no responde a una necesidad social real, sino a una opinión pública alarmada por delitos de gran repercusión: «[...] debe reconocerse que, afortunadamente, no han aumentado significativamente los delitos de carácter violento, aunque los realmente acontecidos han tenido un fuerte impacto social» (LO 8/2006: 42700).

El 13 de enero de 2008, la niña de cinco años Mari Luz Cortés fue secuestrada, violada y asesinada en Huelva por un pederasta confeso. Su padre, Juan José Cortés, se convirtió en una celebridad mediática justiciera, llegando a acusar al Estado de ser el culpable del asesinato de su hija: «Zapatero debería dar explicaciones por la muerte de Mari Luz, el Estado es el responsable indirecto del asesinato de mi hija» (Lifona, 2008). Juan J. Cortés, aupado por una opinión pública traumatizada y unos medios de comunicación de masas sensacionalistas y ávidos de mejorar sus cuentas de explotación, llegó a conseguir dos millones de firmas de apoyo en su solicitud al Gobierno de instaurar la cadena perpetua para determinados delitos sexuales. La Administración socialista del presidente Rodríguez Zapatero rechazó esa propuesta, pero ofreció a la opinión pública, posiblemente como compensación, crear un registro de pederastas. En fechas inmediatamente posteriores a estos hechos, el PP planteó en la Cortes una propuesta para endurecer el Código Penal en relación con los delitos de abusos sexuales a menores que se plasmaría en la reforma del Código Penal de la LO 5/2010. En dicha propuesta reveladoramente puede leerse: «[...] no son pocas las denuncias que periódicamente se ponen dando cuenta de la desaparición de niños, violaciones y

abusos sexuales [...], todo ello ante la impasibilidad del Gobierno, que está obligado a reaccionar de inmediato poniendo coto a una situación que no admite otro debate que el de aumentar la cuantía de las penas que deben soportar esos sujetos» (citado por Varona, 2011: 20).

Al respecto de la creciente importancia de las víctimas puede consultarse la obra de Anna Isabel Cerezo (2010), *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de leyes penales*, donde se describe y analiza el papel que han ejercido algunas asociaciones de víctimas y su relevante papel en las reformas legislativas.

Como tercer caso ilustrativo utilizaremos el de Marta del Castillo, una joven sevillana de 17 años que desapareció en enero de 2009. Fueron detenidas varias personas como sospechosas de haberla asesinado. Este crimen tuvo una gran repercusión mediática, incrementada por el hecho que los acusados dieron diferentes versiones de los hechos y el cuerpo nunca apareció, aunque si evidencias incriminatorias para los acusados. Igual que en el caso de Mari Luz Cortés, los padres de Marta del Castillo encabezaron manifestaciones (Castro, 2009) y protestas para conseguir el aumento de las penas y la instauración de la cadena perpetua revisable. 1,6 millones de firmas avalaron esa petición de referéndum para lograr esa modificación penal (EP, 2010). Las repercusiones políticas fueron de tal magnitud que el presidente Rodríguez Zapatero, el 24 de febrero, se reunió con los padres de Marta del Castillo para mostrarles sus condolencias y apoyo, aunque les reiteró que su petición no era constitucional (*El País*, 2009).

Mariano Rajoy, líder del PP y del principal partido de la oposición en ese momento (2009), tuvo una reunión con los padres de la joven asesinada el 4 de marzo y con posterioridad otra, el 16 de noviembre de 2010. Dos años más tarde, en el 2011, en vísperas de las elecciones generales, anunció en su programa electoral la adopción de la prisión permanente revisable, utilizando como argumento los casos de Mari Luz Cortés y de Marta del Castillo. Finalmente, a partir de 2015 la prisión permanente revisable forma parte de la legislación penal del Estado español, habiendo sido aprobada en la Cortes exclusivamente con los votos de la mayoría absoluta del PP. Según el artículo de prensa de Cruz en el diario *El País* (27/03/2015) en crónica parlamentaria, el día de la votación en la Galería de Invitados se encontraron presentes, manifestando su ferviente apoyo, los padres de Marta del Castillo, Sandra Palo y Mari Luz Cortés, acompañados de la presidenta de la Fundación de Víctimas del Terrorismo, Mari Mar Blanco.

## ANÁLISIS Y OPINIÓN DE LOS EXPERTOS PENALISTAS

El 21 de enero de 2015, la agencia de noticias Europa Press y numerosos medios de comunicación, por ejemplo *El Periódico de Cataluña* y *Eldiario.es*, se hicieron eco de un *Manifiesto* contra la reforma del Código Penal firmado por 60 catedráticos de derecho penal de 33 universidades públicas españolas. El *Manifiesto* se inicia con las siguientes palabras: «[...] ante la grave situación que atraviesa la legislación

sancionadora penal y administrativa en España [...]» (VV. AA., 2015:1), y continúa con una crítica demoledora contra el Gobierno de la fecha y sus propuestas de reforma penal, tanto por sus criterios genéricos como por los contenidos y procedimientos utilizados en su elaboración.

Se critica, textualmente, la pobreza técnica de las propuestas, al hacerse referencia del dictamen referido por los juristas que han informado ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados sobre las propuestas de reforma penal, y se califica dichas propuestas como «pésima legislación proveniente de ignotos asesores» (*ibid.*, 2015:1), factores que explican –continúa el *Manifiesto*– «el que aparezcan en el texto de la reforma preceptos que superan la Constitución y un uso, deliberado y constante, de términos ambiguos que comprometen exigencias básicas del principio de legalidad penal» (*ibid.*, 2015:1), afirmándose, taxativamente, que el Gobierno «vuelve a arrojarnos en los brazos de la inseguridad y de la incertidumbre» (*ibid.*, 2015:1) y que las reformas propuestas se inspiran «en las peores fuentes del siglo xx, de las corrientes más reaccionarias, más autoritarias» (*ibid.*, 2015:1).

A continuación se aduce, críticamente, que algunas de las iniciativas legislativas planteadas se encaminan a «alejar a los ciudadanos del servicio público de la Justicia, privatizando no pocas infracciones actualmente consideradas faltas» (*ibid.*, 2015:1). Advirtiendo los firmantes que se va a producir un «indeseado incremento de la gravedad de no pocas conductas, especialmente por la conversión de faltas en delitos» (*ibid.*, 2015:1) a lo que hay que añadir –aducen– «el aumento de unas penas de prisión que ya son de por sí demasiado altas (pueden llegar a los cuarenta años)» (*ibid.*, 2015:1) y el establecimiento de «una injustificable pena de cadena perpetua» (*ibid.*, 2015:1). Cambios legislativos que, en su opinión, no se traducirán en el incremento de la seguridad ciudadana.

El argumentario descalificador del *Manifiesto* prosigue destacando el aspecto más grave de las propuestas de reforma: la substitución, alegan, del principio de culpabilidad por criterios de peligrosidad. Descalificación genérica a la que añaden la denuncia de un cambio de paradigma en materia de seguridad, prescindiendo del modelo de seguridad pública que ha permitido, afirman, «mantener a España como uno de los países menos violentos del mundo» (*ibid.*, 2015:2) y entregando ámbitos enteros de la seguridad a empresas privadas, incluso equiparando en competencias, a efectos penales, guardias privados de seguridad con funcionarios públicos.

El *Manifiesto* acaba denunciando el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana (con posterioridad denominada «ley mordaza» por parte de la opinión pública), argumentando que dicha propuesta de ley restringe los derechos fundamentales de reunión y manifestación y que es un intento de minimizar las protestas ciudadanas indignadas ante el constante recorte del Estado de bienestar. Como colofón, los firmantes del Manifiesto piden «derogar, de raíz y sin excepciones, las leyes de seguridad privada, seguridad ciudadana y la nueva reforma penal [...]» (*ibid.*, 2015:3).

La mayoría de los académicos penalistas españoles se oponen a lo que han considerado como una deriva autoritaria y regresiva de nuestra legislación penal. Así, para el catedrático J. A. Lascuráin la prisión permanente revisable es una pena «indigna y

arbitraria», una condena que se opone a los derechos humanos, al igual que la esclavitud o la pena de muerte (*El Mundo* 2/04/2015). Para el eminente catedrático emérito T. S. Vives-Antón (*El País* 30/01/2015), esa deriva regresiva responde a una determinada mentalidad: «[...] el nuevo Código Penal (2015) es, por todo lo dicho, hijo de una mentalidad autoritaria, que no se detiene, ni siquiera, ante los límites constitucionales» (Vives, 2015: 35). Finalmente, constatemos la opinión del catedrático González-Cussac (2015), que afirma que en dichas reformas subyace una clara ideología, con una concepción exclusivamente represiva del sistema penal. Una ideología radical que se articula con un conjunto de factores socioculturales sintetizados en el afortunado concepto de populismo punitivo, una vuelta a enfoques obsoletos en la regulación de diversas figuras delictivas. Continúa argumentando que en toda sociedad democrática con un Estado de derecho, la pena se entiende como «la imposición de un mal necesario al infractor (privación de sus derechos) con la función de tutelar derechos y libertades. Cualquier otra justificación no satisface los fines de justicia sino los de venganza» (*ibid.*, 2015: 3).

## CONCLUSIONES

La vigente Constitución española de 1978 establece en su art. 25.2 que «las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social [...]», por lo que el sistema penitenciario debería regirse por principios rehabilitadores, garantistas y terapéuticos. De modo que, bajo este ideario, el infractor debe ser condenado a prisión mediante una sentencia justa, proporcional y bajo un proceso judicial con garantías, con el fin de recibir dentro del centro penitenciario un tratamiento que le permita, posteriormente y una vez cumplida la pena, su plena integración social. Estos principios forman parte de una concepción filosófica y penal denominada rehabilitadora, garantista o terapéutica, que fue plasmada en el Código Penal de 1995, impulsado por el PSOE al final de una legislatura marcada por los escándalos políticos y la crisis económica postolímpica. Como resultado, el Código Penal de 1995 instauró la bases para la construcción de una cárcel garantista, abogando por la no degradación del recluso en el circuito penal y carcelario, combinado con un elemento de cárcel terapéutica, en la que se concibe al delincuente como una persona deficitaria (por las razones que sean) y que requiere un servicio rehabilitador por parte del Estado con el fin de dotarle de una igualdad de oportunidades que le permita reinsertarse de nuevo en la sociedad sin necesidad de delinquir.

El delincuente, bajo el paradigma rehabilitador, es un portador de derechos humanos fundamentales, que le deben ser garantizados y protegidos dentro del circuito jurídico y penal. Así, el sistema penitenciario tiene que tutelar al delincuente para que pueda, en un futuro, reinsertarse en la sociedad, volviendo a la convivencia social en una situación que le permita rehacer su vida sin cometer infracciones. Como consecuencia, el recluso debe recibir un tratamiento progresivo e individualizado, con atención médica y psiquiátrica, cuyo impacto será posteriormente evaluado con el fin de

verificar que el delincuente se ha rehabilitado y, por tanto, puede volver a la sociedad sin suponer ningún riesgo para esta. Simultáneamente, y con la finalidad de la reinserción laboral del recluso y para que este pueda obtener en el futuro independencia financiera –por tanto, eliminar la necesidad económica como causa del delito–, el sistema penitenciario debe ofrecerles actividades como la formación y la capacitación profesional mediante tareas como el estudio o el trabajo para la comunidad, entre otras. Todo esto, obviamente, solo es posible bajo una política económica de índole keynesiana, extensiva en gasto público con el fin de financiar los programas terapéuticos y las medias de prevención primaria, secundaria y terciaria de la infracción. Por tanto, la escasez presupuestaria obstaculiza este modelo, pero no debería ser una excusa para la persecución de estos objetivos, a tenor de las necesidades monetarias que requiere este modelo. Paralelamente, este enfoque fomenta las alternativas a la privación de la libertad y se establecen distintos medios para la liberación anticipada como la libertad condicional para aquellos reclusos que están rehabilitados. Otras medidas que se contemplan son la conciliación, la mediación, la justicia restaurativa y las intervenciones comunitarias. La premisa básica consiste en el fomento del bienestar social del recluso, basada en el principio filosófico de una defensa humanística de la sociedad en relación con la criminalidad y la desviación social. Como consecuencia y a nivel de discurso político, las manifestaciones lingüísticas más características de este modelo son las acepciones del paradigma «re», a saber, la reinserción, la rehabilitación, la resocialización y la reeducación.

En contraposición a este modelo rehabilitador, garantista o terapéutico, existe un modelo incapacitador y punitivo, proveniente de las experiencias de Estados Unidos, que desde la década de los ochenta está impregnado e introduciéndose, con mayor o menor contundencia, en los discursos y las prácticas carcelarias de diferentes países europeos. Así, el populismo punitivo poco a poco se va inyectando en el ideario penal, siendo esta una concepción penitenciaria que surge como respuesta a las problemáticas sociales cuyo origen, según ciertos académicos, se encuentra en la implementación de preceptos neoliberales y de principios morales de corte neoconservador. Así, el delincuente deja de ser visto como un sujeto deficitario y pasa a ser un actor racional que actúa con el fin de maximizar sus intereses y, por tanto, de forma egoísta y poco respetuosa con la sociedad en la que está insertado, de modo que la rehabilitación no es la solución, sino que la respuesta consiste en la incapacitación y la exclusión social durante el mayor tiempo posible. Como consecuencia, la respuesta penitenciaria ante este nuevo sujeto es controlarlo punitivamente, ya que es un riesgo potencial para la sociedad, valorando como los mecanismos más efectivos la inhabilitación o la perenne contención de este. Las medidas características de este modelo son, pues, el cumplimiento íntegro de las penas, la dispersión de los presos por el territorio, las dificultades en el acceso a la libertad condicional o las cárceles de máxima seguridad para garantizar que el preso está alejado de la sociedad. Por tanto, la seguridad ciudadana deviene el valor sagrado que proteger, aunque esto conlleve la normalización de prácticas y culturas penales que puedan llegar a contradecir los derechos fundamentales de los individuos infractores, obviando las causas por las que delinquen y solo focalizando en los efectos de sus actos erróneos.

Según el paradigma del populismo punitivo, la pena es concebida como una venganza social, causada, sobre todo, por aquellos individuos que cometen crímenes excepcionales –poco usuales–, de elevada violencia y que, por ende, se convierten en crímenes mediáticos de gran repercusión en la opinión pública. Cabe destacar que estos casos mediáticos no suelen reflejar las tendencias criminales mayoritarias en una sociedad, sino casos particulares e inusuales. Con el fin de garantizar la seguridad pública y calmar a la opinión pública consternada con casos de elevada crueldad, los decisores políticos responden mediante el aumento intensivo y extensivo de las penas, sin analizar profundamente la diversidad delictiva de la sociedad y optando por una homogeneidad que elude la pluralidad causal de los delitos. La máxima del *crime not pays* se transforma en más penas y más duras. Ante este giro punitivo, la opinión de los expertos es prácticamente unánime, mostrando su rechazo a este modelo y evidenciando la deriva jurídica que se establece respecto a lo estipulado en la Constitución española de 1978. Las nuevas leyes aprobadas a partir de titulares sensacionalistas acaban soterrando el papel del Estado como árbitro en el conflicto, desvirtuando su imparcialidad, ya que opta por medidas que contentan a las víctimas y a sus familiares, pero que pueden erosionar criterios de igualdad y proporcionalidad jurídica. Como consecuencia de lo descrito, los conceptos nodales lingüísticos de este paradigma serían la víctima, a la que se la apela constantemente –encontrándose en el ideario del legislador los futuros réditos electorales que puede obtener con esta acción– y la dicotomía seguridad/ inseguridad, ya que con el fin de salvaguardar una y apelando al aumento de la segunda, es posible legislar bajo una cultura de emergencia y establecerla como argumento justificador sin examinar con detalle la distribución criminal que existe en una sociedad.

El Estado español no ha sido inmune a este nuevo paradigma y todo parece indicar que el sistema penitenciario español ha pasado de tener un modelo garantista-terapéutico, aunque manteniendo en el discurso político algunos de los rasgos característicos de este modelo, a otro distinto, con elementos de un modelo incapacitador. La realidad penal española parece estar impregnada de algunos de los elementos clave del populismo punitivo, dando lugar a un modelo híbrido entre las dos grandes concepciones explicadas en este artículo. Para finalizar, cabe poner de relieve que la política penitenciaria española no ha sido objeto de una planificación estratégica y prioritaria por parte del Gobierno, sino que se ha utilizado como instrumento adaptable a la situación socioeconómica del país. No obstante, la sociedad española debería concienciarse de que las políticas públicas criminológicas y penitenciarias son un indicador de los valores que priorizan en su convivencia, de su grado de democracia y de su capacidad de solucionar las diversas problemáticas sociales. Resocialización o populismo punitivo como venganza incapacitadora: *Tertia non datur*.

## AGRADECIMIENTOS

El presente artículo forma parte del trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación I+D+i «¿Resocialización o Incapacitación? Sostenibilidad del sistema

penitenciario español ante las nuevas realidades delictivas y demandas de seguridades (2012-2014)», con referencia DER2011-27337, del Ministerio de Ciencia e Innovación. La investigación ha sido dirigida por José Ignacio Rivera Beiras, del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona (UB).

### Referencias

- Antón-Mellón, Juan (ed.). 2015. *Islamismo yihadista. Radicalización y contraradicalización*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Antón-Mellón, Juan, Gemma Álvarez y Pedro Rothstein. 2015. «Medios de comunicación y populismo punitivo en España: estado de la cuestión», *Revista Crítica Penal y Poder*, 9: 32-61.
- Antón-Mellón, Juan, Pedro Rothstein y Gemma Álvarez. 2016. «Populismo punitivo: discursos que acompañan normas y políticas», en Josep García-Borés e Iñaki Rivera (eds.), *La cárcel dispar. Retóricas de legitimación y mecanismos externos para la defensa de los Derechos Humanos en el ámbito penitenciario*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Aizpeolea, Luis R. 2002. «Aznar proclama que «vamos a barrer de las calles a los pequeños delincuentes»», *El País*, 9-9-2002. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2002/09/09/espana/1031522410\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/09/09/espana/1031522410_850215.html).
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Beckett, Katherine y Bruce Western. 2000. «Crime control, American Style: From Social Welfare to Social Control», en Penny Green y Andrew Rutherford (eds.), *Criminal Policy in Transition*. Oxford: Hart Publishing.
- Bottoms, Anthony. 1995. «The philosophy and politics of punishment and sentencing», en Chris Clarkson, Chris y Rod Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform*. Oxford: Clarendon Press.
- Brandariz García, José Á. 2015. «La evolución del sistema penitenciario español, 1995-2014: transformaciones de la penalidad y modificación de la realidad», *Revista Crítica Penal y Poder*, 9: 1-31.
- Brandariz García, José Á. 2016. «Entre la rehabilitación, la incapacitación y el gerencialismo: tránsitos de retóricas y prácticas del sistema penitenciario español», en Josep García-Borés e Iñaki Rivera (eds.), *La cárcel dispar. Retóricas de legitimación y mecanismos externos para la defensa de los Derechos Humanos en el ámbito penitenciario*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Carreras, Albert y Xavier Tafunell, (eds.). 2006. *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Castro, Cristina. 2009. «Ni olvido ni perdón», *El País*, 22-2-2009. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/02/22/sociedad/1235257205\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/02/22/sociedad/1235257205_850215.html).
- Cruz, Marisa. 2015. «El PP aprueba en solitario la prisión perpetua», *El Mundo*, 27-3-2015.

- Díez, Anabel. 2015. «La mayoría de los españoles avala la cadena perpetua revisable», *El País*, 9-2-2015. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2015/02/08/actualidad/1423425189\\_291517.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/02/08/actualidad/1423425189_291517.html).
- Díez Ripollés, José L. 2004. «El nuevo modelo de seguridad ciudadana», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 6: 1-34.
- Díez Ripollés, José L. 2006. «Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI», *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4: 1-19.
- El País*. 2009. «La desaparición de Marta del Castillo, paso a paso», *El País*, 17-3-2009. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2009/03/17/actualidad/12372814\\_24\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2009/03/17/actualidad/12372814_24_850215.html).
- EP. 2009. «Los padres de Marta entregan 1,6 millones de firmas en el Congreso», *Diario de Sevilla*, 17-11-2009. Disponible en: [http://www.diariodesevilla.es/sevilla/padres-Marta-entregan-millones-Congreso\\_0\\_424757643.html](http://www.diariodesevilla.es/sevilla/padres-Marta-entregan-millones-Congreso_0_424757643.html).
- Fernández-Molina, Esther., Raquel Bartolomé-Gutiérrez, Cristina Rechea-Alberola y Ángel Megías-Boró. 2009. «Evolución y tendencias de la delincuencia juvenil en España», *Revista Española de Investigación criminológica*, 7: 1-30.
- Fontana, Josep. 2011. *Por el bien del imperio. Una Historia del mundo desde 1945*. Barcelona: Pasado y Presente.
- Fuentes Osorio, Juan L. 2005. «Los medios de comunicación y el Derecho Penal», *Revista Electrónica de Derecho Penal y Criminología*, 07-16: 1-51.
- Galeano, Eduardo. 1970. *Las venas abiertas de América Latina*. 4ª ed. Montevideo: Siglo XXI.
- García-Arán, Mercedes y Joan Botella (dir.) 2008. *Malas noticias, medios de comunicación y garantías procesales en España*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- García-Arán, Mercedes. 2008. «El discurs mediàtic sobre la delinquència i la seva incidència en les reformes penals», *Revista Catalana de Seguritat Pública*, 18: 39-64.
- García-Arán, Mercedes y Luiz Peres-Neto. 2009. «Agenda de medios y agenda política. Un estudio del efecto de los medios en las reformas del Código Penal español entre los años 2000-2003», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1: 261-290.
- García-Borés, Josep. 2015. «La cárcel dispar. Indagando la evolución de los Telos penitenciarios», *Revista Crítica Penal y Poder*, 9: 146-171.
- Garland, David. 2001. *The culture of control*. Oxford: University Press.
- Garland, David. 2005. *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- González-Cussac, José L. 2003. «La contrarreforma penal de 2003: nueva y vieja política criminal», *Revista Xurídica Galega*, 38:13-38.
- González-Cussac, José L. 2015. *Comentarios de la reforma del Código Penal de 2015. Prefacio*. 2ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.
- González-Sánchez, Ignacio. 2011. «Redefiniendo la pobreza y la penalidad: la formación del Estado neoliberal», *Revista Española de Sociología*, 15: 97-102.
- González-Sánchez, Ignacio (ed.). 2012. *Teoría social, marginalidad urbana y Estado penal. Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*. Madrid: Dykinson.
- Green, Penelope y Andrew Rutherford. 2000. *Criminal policy in transition*. Oxford: Hart Publishing.

- Hall, Stuart., Chas Critcher, Tony Jefferson, John Clarke y Brian Roberts. 1978. *Policing the crisis. Mugging, the state and law and order*. Methuen: Londres.
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Akal: Madrid.
- Hope, Tim y Richard Sparks (eds.). 2001. *Crime, Risk and insecurity*. London: Routledge.
- Karstedt, Susanne y Kai-D. Bussmann, (eds.). 2000. *Social Dynamics of Crime and Control: New Theories for a World in Transition*. Oxford: Hart Publishing.
- Landrove, Gerardo. 2009. *El nuevo Derecho Penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Larrauri, Elena. 2006. «Populismo punitivo y cómo resistirlo», *Revista Jueces para la Democracia*, 55: 15-22.
- Lascuraín, Juan A. 2015. «Pena indigna y arbitraria», *El Mundo*, 1-4-2015. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2015/04/01/551c391122601d4f6f8b4577.html>.
- Letamendia, Francisco. 2009. *Estructura política del mundo del trabajo: fordismo y posfordismo*. Madrid: Tecnos.
- Lifona, Daniel. 2008. «Zapatero debería dar explicaciones por la muerte de Mari Luz, el Estado es el responsable indirecto del asesinato de mi hija», *El Mundo*, 30-3-2008. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/29/espana/1206786972.html>.
- Newburn, Tim y Trevor Jones. 2005. «Symbolic politics and penal populism: the long shadow of Willie Horton», *Crime, Media, Culture*, 1 (1): 72-87. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1741659005050272>.
- Partido Popular. 2008. *Programa electoral, elecciones 2008*. Disponible en: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1191-20090909122124.pdf>.
- Pavarini, Massimo. 2009. *Castigar al enemigo*. Quito: Flacso.
- Peres-Neto, Luiz. 2007. *Leyes a golpe de suceso: el efecto de los discursos mediáticos en las reformas políticas en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor (2000-2003)*. Mercedes García-Arán (dir.), Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona. Disponible en: <http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/5146/PERES%20NETO%20Luiz%20Leyes%20a%20golpe%20de%20suceso.pdf?sequence=1>.
- Peres-Neto, Luiz. 2010. *Prensa, política criminal y opinión pública: el populismo punitivo en España*. García-Arán, Mercedes y Joan Botella (dirs.), Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona. Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5101/lpnlde1.pdf;jsessionid=FBA3D8CE387644545DDB8B49BE8853A7?sequence=1>.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Belknap Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674369542>.
- Pozuelo, Laura. 2013. *La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes*. Madrid: Marcial Pons.
- Pratt, John. 2005. «Elits, punishment, and decivilization», en John Pratt, David Brown, Mark Brown, Simon Hallsworth y Wayne Morrison. (eds.) *The New Punitiveness: Trends, Theories, Perspectives*. Devon: Willian Publishing.
- Rechea-Alberola, Cristina., Esther Fernández-Molina y M<sup>a</sup> José Benítez-Jiménez. 2004. «Tendencias sociales y delincuencia. Análisis del discurso del ABC, *El Mundo* y *El País* (1995-2004)», *Revista Española de Investigación Criminológica*, 11: 1-69.

- Roberts, Julian V., Loretta J. Stalans, David Indermaur y Mike Hough. 2003. *Penal Populism and Public Opinion. Lessons for five countries*. New York: Oxford University Press.
- Sáez-Valcárcel, Ramón. 2002. «La inseguridad, lema de campaña electoral», *Revista Jueces para la Democracia, Información y Debate*, 45: 3-8.
- Silva-Sánchez, Jesús M. 1999. *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas.
- Simon, Jonathan. 2007. *How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. New York: Oxford University Press.
- Soto-Navarro, Susana. 2005a. «La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 07-09: 1-46.
- Soto-Navarro, Susana. 2005b. «La delincuencia en la agenda mediática», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 112: 75-130. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184713>.
- Stenson, Kevin y Robert R. Sullivan, (eds.). 2001. *Crime, Risk and Justice*. Cullompton: Willan.
- Stiglitz, Joseph. 2012. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York; London: W. W. Norton and Company.
- Tonry, Michael H. 2004. *Thinking about crime*. Oxford: University Press.
- Varona, Daniel. 2009. «¿Somos los españoles punitivos?: actitudes punitivas y reforma penal en España», *Revista para el Análisis del Derecho*, 1: 1-31.
- Varona, Daniel. 2011. «Medios de Comunicación y punitivismo», *Revista para el Análisis del Derecho*, 1: 1-34.
- Vives-Antón, Tomás. 2015. «La dignidad de todas las personas», *El País*, 30-1-2015.
- VV. AA. 2006. «El populismo punitivo», en *Jornadas Juzgados de Pueblo*, Pontevedra: Jueces para la Democracia. Disponible en: [http://www.alfonsozambrano.com/doc-trina\\_penal/141009/dp-populismo\\_punitivo.pdf](http://www.alfonsozambrano.com/doc-trina_penal/141009/dp-populismo_punitivo.pdf).
- VV. AA. (2015). *Manifiesto contra la reforma del Código Penal firmado por 60 catedráticos de Derecho Penal de 33 universidades públicas españolas*. Disponible en: <http://www.ub.edu/dpenal/recursos/TEXTO%20FINAL2.pdf>.
- Wacquant, Loïc. 2000. *Las cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza.
- Wacquant, Loïc. 2009. *Punishing the Poor: the Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/9780822392255>.
- Young, Jock. 1999. *The Exclusive Society*. London: Sage.
- Young, Jock. 2003. *La sociedad «excluyente». Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*. Madrid: Marcial Pons.
- Zolo, Danilo. 2006. *Globalización. Un mapa de los problemas*. Bilbao: Ediciones Mensajero.

*Legislación*

España. Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de enero de 2000, 11, 1422-1441.

España. Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de Medidas de Reforma para el Cumplimiento Íntegro y Efectivo de las Penas. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de junio de 2003, 156, 25274-25278.

España. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de septiembre de 2003, 234, 35398-35404.

España. Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de noviembre de 2003, 283, 41842-41875.

España. Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. *Boletín Oficial del Estado*, 5 de diciembre de 2006, 290, 42700-42712.

Presentado para evaluación: 14 de noviembre de 2016 Aceptado para publicación:  
12 de enero de 2017

## JUAN ANTÓN-MELLÓN

jantonmellon@ub.edu

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona. Coordinador del grupo de investigación GRIUB (Grup de Recerca en Intelligència) en la misma universidad. Especializado en teoría política de la derecha radical, violencia política y teoría de la inteligencia y análisis estratégico.

## GEMMA ÁLVAREZ

gemma.alvarez@ub.edu

Graduada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Barcelona, y máster en Análisis Político y Asesoría Institucional. Especializada en políticas públicas y gestión pública. Líneas de investigación en teoría política, medios de comunicación y políticas educativas.

## PEDRO A. ROTHSTEIN

peddro@gmail.com

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración, y máster en Gestión Cultural por la Universidad de Barcelona. Especializado en políticas culturales y culturas políticas. Líneas de investigación en teatro, comunicación y análisis de discursos.

---

# Democratizing participation through feminism. The role of feminist subaltern counterpublics in the expansion of the Basque public sphere

*Democratizando la participación a través del feminismo.  
El rol de los contrapúblicos subalternos feministas  
en la expansión de la esfera pública vasca*

JONE MARTÍNEZ-PALACIOS

Universidad del País Vasco

## **Cómo citar/Citation**

Martínez-Palacios, J. (2017). Democratizing participation through feminism. The role of feminist subaltern counterpublics in the expansion of the Basque public sphere. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 37-59.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.02>

## **Abstract**

This article aims to understand the limits on the expansion of the public space that is occurring through democratic innovations, and to investigate strategies for overcoming these limits. With an approach rooted in standpoint epistemology, this article studies the participation experiences of sixteen women belonging to a feminist subaltern counterpublic in fifteen apparatuses in the Autonomous Region of the Basque Country. The study considers that this expansion of the public space has taken place with three limits, related to the de-legitimisation of the private, the undervaluation of relational aspects and the naturalization of a universal idea of participation. Opposing this, the article states that the practice of counterpublics facilitates greater inclusion in the designs of democratic innovations due to those parallel publics' subaltern position in the public space.

*Keywords:* democratic innovations, feminist theory, standpoint epistemology, Nancy Fraser.

## **Resumen**

Este artículo tiene como objetivo comprender los límites con los que se está produciendo la ampliación del espacio público a través de mecanismos de innovación democrática, así como indagar sobre las estrategias para afrontarlos. Con un enfoque basado en la «epistemología del punto de vista», se estudian las experiencias de participación de dieciséis mujeres que

forman parte de un contrapúblico subalterno feminista en quince mecanismos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La investigación plantea que esta ampliación del espacio público se está llevando a cabo con tres límites relacionados con la deslegitimación de lo privado, la minusvaloración de lo relacional y la naturalización de una idea universal de participación. Frente a esto, el artículo afirma que la práctica de los contrapúblicos facilita una mayor inclusividad en los diseños de innovación democrática por su posición subalterna en el espacio público.

*Palabras clave:* dispositivos de innovación democrática, teoría feminista, epistemología del punto de vista, Nancy Fraser.

---

## INTRODUCTION

In most societies in the world considered to be democratic, an expansion of the public sphere is occurring through deliberative, participatory and community development procedures that will be referred to in this article broadly as “democratic innovations” (Smith, 2009)<sup>1</sup>. This trend of extending the public sphere has been generously documented in the academic field from the 1980s onwards by the literature on deliberation for the study of top-down processes (Mansbridge, 1990); the literature on community and participatory development, which also includes the study of bottom-up innovation procedures (De Sousa Santos, 1998); and even the literature on social movements (Falquet, 2005; Contamin, 2007).

Those tackling the matter of democratic innovations (hereinafter DIs) from a critical viewpoint agree in indicating at least two closely related points: first, that participation and deliberation have a gender, a race, an age, a sexuality and a dominant class (Pateman, 1970; Young, 1989; Mansbridge, 1990; Fraser, 1996; Fung and Wright, 2003: 26-34; Smith, 2009; Warren, 2009). Second, that despite the fact they are undertaken with an inclusive vocation, these apparatuses may have an excluding nature. Some authors have gone further and shown that this exclusion is related to the

- 
1. The differences among democratizing via deliberation, via participation and via community development exist both in their genealogies and in the normative conditions respecting the legitimization of the outcome, product or decision (Martínez-Palacios, 2016). However, the fact that many participatory processes available are designed based on a hybridization of the three means that the most recent theory on democratic expansion uses, as this article does, the term “democratic innovation” to refer broadly to those participatory apparatuses that seek to extend at least four democratic goods: inclusion, popular control, citizens’ ability to judge public decisions, and the transparency of decision-making processes (Fung and Wright, 2003; Smith, 2009). These are apparatuses in the service of democratic innovation, or, in other words, procedures (not particular moments) of a deliberative, participatory and/or community character that, whether promoted by the public authorities or social agents, have as goals the initiation of a participatory decision-making process regarding a public policy.

absence of policies of presence – giving rise to an “external exclusion” – and/or recognition – causing “internal exclusion”<sup>2</sup> (Young, 2000).

The identification of this exclusive nature of democratic expansion through innovation processes has provoked, often with a deductive logic<sup>3</sup>, the development of a range of practical and theoretical strategies that seek to guarantee inclusion by recognition, the redistribution of power and the representation of excluded social groups. Thus, on the one hand, the most empirically developed measures in the literature range from working on deliberation through “enclaves” (Mansbridge, 1996: 57; Karpowitz *et al.*, 2009: 582-583) to more prescriptive proposals aimed at practitioners of deliberation in order to guarantee inclusion by means of their role as facilitator (Cooper and Smith, 2012; Landwehr, 2014). On the other hand, proposals with a strongly theoretical character include the use of communicative figures that guarantee the voice of the “hard to hear” (Lezaun and Soneryd, 2007) such as: the welcome, rhetoric, narrative (Young, 2000), and testimony (Sanders, 1997); the implementation of the “Norm of Parity of Participation” at the debate’s meta-level (Fraser, 2003); and the understanding of “subaltern counterpublics” based on the factors that explain their creation and characterize their “products” (Fraser, 1990; 1996).

Although from the study of any of these practical measures or theoretical proposals it is possible to know more about how to find the cracks that can be exploited for expanding the public space through innovation, the deductive logic used for their design might enclose the researcher in circular thinking<sup>4</sup> in which it becomes difficult to listen directly to those who experience exclusion in the first person, thus hindering identification, from that person’s point of view, of the challenges faced by the DI and possible strategies for overcoming them. Therefore, in order to improve our understanding both of these limits and the strategies to overcome them, it is important to open up “access” by means of the study of the theoretical proposals and practical measures that facilitate inductive knowledge.

Among these strategies, this article draws on the “subaltern counterpublics” offered by Nancy Fraser for two reasons. Firstly, because they were offered with the explicit goal of responding to an overly narrow notion of public sphere, a notion that

- 
2. Young refers to internal exclusion as “those forms of exclusions that sometimes occur even when individuals and groups are nominally included in the discussion and decision making process” (2000: 53); and says that external exclusion “names the many ways that individuals and groups that ought to be included are purposely or inadvertently left out of fora for discussion and decision-making” (2000: 54).
  3. I refer to the fact that, in the academic field, and with the exception of some studies (Mansbridge *et al.*, 2006), the procedure for responding to the excluding effects of innovation processes has been to make proposals adapted to commonly accepted normative criteria of what is understood as “fair” and “egalitarian” deliberation or participation.
  4. Empirical verification of exclusion based on absences or reiterations; presentation of proposals for inclusion in harmony with a normative understanding of “good” innovation; the trial of these proposals; the study of the limits on the expansion of the space, based on these proposals.

will be also dealt with in this article. Secondly, because their analysis allows an inductive, experience-based and sensitive approach to the structures of power (race, gender or class among others) that intersect in the oppression experienced by those who are excluded from DIs (Martínez-Palacios, 2016). Studying the forms adopted by counterpublics makes it possible to answer the two questions, “Why do some women decide to become counterpublic?” and “What consequences do these arenas, parallel to the public sphere, have?” Answering those questions can shed some light on the shortfalls and limits of the present enlargement of the public sphere and the improvements, in terms of inclusiveness, brought by the counterpublics.

With this in mind, this article enquires about the possibilities offered by these counterpublics when it comes to combating the complexity of the forms of exclusion that occur in some of these apparatuses being used to expand the public sphere. It examines the potential contribution of feminist subaltern counterpublics in ensuring fuller and broader participation in societies considered democratic and with democratic innovations already in place.

To do so, and applying an inductive research strategy with a dialectic perspective based on action research, it focuses on the point of view and experience of sixteen diverse women who belong in different ways to a feminist counterpublic in the Autonomous Region of the Basque Country. Specifically, the research is built on life histories that concentrate on their participative experience, two focus groups and the direct observation of two DI spaces.

The article is divided into four main sections. In the first one, after introducing the perspectives of Critical Theory regarding the enlargement of the public space that is currently occurring through democratic innovation apparatuses, an explanation is given of the theoretical context in which Nancy Fraser’s counterpublic contribution is situated. The second section sets out the context and methodological procedure of the research on which this article is based. The third one examines the way in which counterpublics build democracy. This is done by interpreting the data obtained from the fieldwork and in order to provide some answers to the above stated questions. The fourth and last section concludes that feminist subaltern counterpublics operate like large-scale “rooms of one’s own”; these facilitate thinking about democracy in more inclusive terms by means of mobilizing a discursive framework which focuses on the demand for greater social justice based on recognition and redistribution.

### *Feminist political theory and the expansion of the public sphere through democratic innovations*

When referring to the expansion of the “public sphere” in its Habermasian sense, this reference is to the fact that the space in which citizens deliberate on common problems is today more diverse in terms of forms, subject matter and agents, than it was at the beginning of the 20<sup>th</sup> century. The concept of public space is used for that space in modern societies where political participation happens through discussions,

informal gatherings, literary salons, etc. It refers to the social space in which discussion and participation takes place (Habermas, 1989). In this social space, a way of talking that the author calls “bourgeois” (bourgeois public sphere) has predominated, and this must be enlarged and extended in order to radicalise democracy. In this undertaking of sketching out a new, “post-bourgeois” public sphere (Fraser, 1996: 133), Habermas sees deliberation and rational argument as effective instruments. Transparent and plural dialogue and communication constitute his proposal’s central tools.

It is certain that an extension of the public sphere, through democratically innovative apparatuses, is today a noticeable fact. Experiences of e-democracy are increasing and becoming consolidated (Cardon, 2010); the number of participatory budgeting programmes has increased in most countries (Bacqué, 2005); and it is possible to find forums where matters previously considered to be “pre-political” such as gender norms<sup>5</sup> are nowadays being discussed.

In this context, one of the tasks of Critical Theory is to know under what conditions this expansion trend has taken place and whether or not it has really incorporated those who, throughout history, have had little ability to signify reality on their own terms; or, in another way, those who have had limited symbolic power (Bourdieu, 1977). In this regard, although on many occasions the value of Habermas’s conceptual proposal to the theory of democracy has been recognised (Fraser, 1996), feminist criticism has also offered many contributions to the notion of public sphere (Pagé, 2014). This body of criticism underlines the multiple exclusions motivated by class, gender, sexuality, race, capacity for bodily mobility and age that underlie the “bourgeois public sphere”.

Joan Landes has shown that Habermas’s notion of public sphere conceives language as the only possible form of expression, ignoring others related to the expression of emotions and body language (Landes, 1992). According to Landes, the problem with Habermas’s conceptualisation lies in thinking that the way to occupy the public sphere is neutral and, therefore, universal. Therefore, the German author fails to recognize that the public sphere has been conceptualised against the private-domestic one, and that the public sphere has been mainly occupied by white, heterosexual, bourgeois men. Landes’ view allows a connection with one of the inputs of studies of political intersectionality related to the idea that the praxis of the political expansion of the public space does not take into consideration agents beset by different axes of domination, such as race, gender, age or others (Cruells, 2015). For this reason, they have fewer opportunities to export their own forms of expression to the public space.

---

5. A recent case of the application of discretion as a State norm in order to dominate women is found in the case of Turkey, where the Deputy Prime Minister, Bulent Arinc, declared in July 2014 that “women should not laugh out loud in public to protect moral values” to which many Turkish women responded by posting images of themselves laughing on the social and other media (<http://www.abc.net.au/news/2014-07-31/women-in-turkey-defy-call-not-to-laugh-in-public/5637742> [December 18, 2016]).

The rationale that makes the public sphere neutral is a bourgeois rationality, according to Landes, that does not relate to many women's life experience (1988).

Iris Marion Young also underlines the aspirations to universality in the form of dialogue involved in the bourgeois public sphere, founded on the false idea that culturally neutral and universal deliberation is possible (Young, 1989; 2000). According to the author, the extension of the public sphere based on the use of impartial reason does not allow heterogeneity in the public space. Such a public space excludes, externally or internally, those who traditionally have had no ability to enunciate, and who do not know the dominant linguistic and bodily codes of the public space (Young, 1990; Martínez-Bascuñán, 2010).

Nancy Fraser has also contributed to the critique of the Habermasian public sphere. She shares Habermas' idea that the public sphere is a bourgeois public sphere in which not all social groups have the same capacity to intervene and that this is one of the constituent facts regarding the different imbalances of power between agents. However, in Fraser's judgement, the German thinker idealizes a form of liberal public sphere that forgets about the existence of non-bourgeois and non-liberal publics who, although with less capability to signify, have tried to create spaces to name the world (Fraser, 1990; 2013: 19-54). Fraser refers to those marginal publics until the end of the 1990s as "subaltern counterpublics" (Fraser, 1996). Later on, she talks broadly of "discursive arenas [...] among a wide range of different publics" (Fraser, 2008; 2013).

Fraser's fundamental contribution lies in highlighting that, apart from its classism, the public sphere is also permeated by the gender, racial and heteronormative system, and so the dominant form of occupying the public space (male and bourgeois) creates a multiplicity of publics. This idea allows the introduction of the political intersectional perspective, which makes Fraser's proposal attractive and suitable to the many discriminations against the agent, and the effect that this has on the configuration of that agent's social position<sup>6</sup>.

To recapitulate, within the critical theory of democratic innovation, the feminist theory warns against the possible exclusions underlying the expansion of the public sphere that, as this text proposes, is currently occurring through DIs. This critique calls attention to, at least, the following risks: the aspiration to universality when occupying the public space; the false neutrality of bourgeois reasoning; wanting to design a supposedly impartial decision-making space; the deepening of the public-versus-private dichotomy; and the invisibilization of other publics. However, as it has been stated above, this theory offers proposals and solutions for the gradual deactivation of exclusion. Nancy Fraser's proposal, one of the foundations of this essay, must be seen in this light.

---

6. As is explained below, the idea of intersection in Fraser is related to understanding that inequality comes about not only because of poor redistribution or misrecognition but because of the interaction of both.

Although Fraser's contribution has been much used and debated on the normative plane, there have been fewer attempts to operationalize the term and to apply it to specific cases with an inductive approach to political reality.

### *Subaltern Counterpublics And Democratic Expansion*

Nancy Fraser's proposal regarding subaltern counterpublics is closely related to an idea that Virginia Woolf brought up in 1929: women need money and a room of their own to write. Woolf helped us make clear, with the figure of "the room of one's own", the importance of material and symbolic conditions for writing. Writing, enunciating in one's own words, considering the social position of agents when it comes to transforming reality is, then, one of the goals of counterpublics. Specifically, for Fraser, counterpublics are: "Parallel discursive arenas where members of subordinated social groups invent and circulate counterdiscourses, which in turn permit them to formulate oppositional interpretations of their identities, interests, and needs" (1990: 67).

Analysing Fraser's proposal, it can be concluded that the author is concerned, like Woolf, both with material and with symbolic conditions in which individuals find themselves and which affect the ability to enunciate in the public sphere.

However, as she herself states, not all counterpublics are positive in democratic terms, since some of these parallel arenas defend anti-equality discourses (for example, anti-feminist or xenophobic groups). Furthermore, it is important to indicate that these counterpublics can be found in very different political-cultural contexts, adapting themselves to the characteristics of the environment. However, I find a potential inherent in Fraser's concept. It can be considered that the analysis of counterpublics' discourse allows the obstacles to inclusiveness to be identified from a political intersectional approach that allows access to the point of view of those who experience exclusion in the processes of expanding the public sphere. I consider that intersectional inequality in the author's approach is intuited based on her vision of "bivalent groups" that suffer from both poor socioeconomic distribution and erroneous cultural recognition. Fraser defines gender and race as paradigmatic bivalent groups, allowing the possibility of visibilizing the new situations of inequality resulting from the overlap of a lack of redistribution (class) and recognition (identity) (Fraser, 2003: 87).

In her work, the author offers what she considers to be an outstanding example of a democratising counterpublic: the late 20<sup>th</sup> century US feminist counterpublic which, through a network of bookshops, cultural production and research realised the constitutive protest function of all such collectives. This community minted a series of concepts such as "sexism" and "patriarchate" to define, in its own terms, the reality as they were experiencing it. In this way, once their needs were identified, they could set out their arguments before other publics with more likelihood of them having an impact. From this it can be deduced that the main, but not the only, function of these arenas is to protest against the pretensions to being all encompassing of the dominant publics, based on the identification and formulation of the group's specific needs. The

validity of these functions has been confirmed in recent studies of the feminist and women's movement in Spain in the field of labour (Ruíz García, 2015), and in France in the field of reproduction (Contamin, 2007).

However, Fraser is aware that these alternative publics might have different functions according to the society in which they are located. In egalitarian multi-cultural societies<sup>7</sup>, counterpublics would seek to support the ideal of participation and deliberation, since for this task the existence of multiple publics, who can offer their different visions of a social reality, is desirable. In stratified societies, in which the "basic institutional framework generates unequal social groups in structural relations of dominance and subordination" (Fraser, 1996: 148), counterpublics have two functions: "On the one hand, they function as spaces of withdrawal and regroupment; on the other hand, they also function as bases and training grounds for agitational activities directed toward wider publics" (1996: 151).

Like Fraser, I believe that societies that are called democratic are on the road to becoming multi-cultural egalitarian societies and, therefore, these counterpublics have multiple functions: protest, withdrawal and regroupment; the construction of meanings and interpretations; and the elaboration of emancipatory strategies.

The Basque society, which is the subject of this article, is situated on this continuum between stratified and egalitarian society. There, as will be argued below, counterpublics have both a protest and a democratising function.

## CONTEXT AND DATA COLLECTION

Studying the limits on the expansion of the public space from the viewpoint of counterpublics takes up one of the central ideas of standpoint epistemology, according to which those located on the margins have a clearer view of the process of creating knowledge in a way that is more free from androcentric, sexist, racist and classist values (Collins, 1990). Furthermore, it invites us to take a methodological approach consistent with the desire to place at the centre of things the life experiences of those who suffer exclusion in the DIs that channel the expansion of the public space.

With the goal of finding out about the limits of this expansion I have carried out an analysis of the feminist subaltern counterpublic (hereinafter FSC) in fifteen DI apparatuses set up in the Basque Country between 1978 and 2014. These are fifteen innovative spaces with different topics<sup>8</sup>.

---

7. Fraser defines these as "societies whose basic framework does not generate unequal social groups in structural relations of dominance and subordination (...) classless societies without gender or racial divisions of labour. However, they need not be culturally homogeneous" (Fraser 1996: 152).

8. Azkoitia's Deliberative space on Immigration; Laudio neighbourhood assemblies; Oñati Participatory Budgeting; Gipuzkoa Participatory Budgeting Networks; San Sebastian "Empowering the Neighbourhoods" participatory process; Assembly of the 15M Movement in Biscay

In seven of the apparatuses, the presence of a FSC has been detected, participating within in one of the following ways: (1) Arena made up of women who belong to a feminist group and who participate as representatives of it within the democratic innovation space. In the feminist group there are more or less formalised spaces and times for dialogue, where the person who represents the counterpublic at the DI shares her impressions about what has happened in the apparatus, asks for advice and, as a group, they create a discursive strategy. This FSC is identified as “external to the DI apparatus”. (2) Arena made up of women who promote a group within the DI space with a counterpublic intent. In this case, the ID apparatus started without a feminist vocation and discourse. This situation went against the “feminist requirements” of some of the women participating, so, they decided to create a women’s group to work on the subject of the DI – degrowth<sup>9</sup> –, with a feminist perspective. (3) Arena made up of women who, in spite of being non-permanent members of the two above-mentioned arenas, participate regularly in their activities and collaborate through interventions (attending lectures, seminars, occasional meetings) in the identification of optimal conditions for participation.

After the selection of the fifteen apparatuses, I contacted 42 women who contributed to them between 2013 and 2014. Sixteen of these women belonged to a FCP: Nine of them were young white women (aged between 20 and 30), six white adults (aged between 30 and 50) and one 50-year old white woman, all with high cultural capital (over 90% have at least one university degree), and who define themselves as lower- middle class and/or middle class. Only one had a non-normative sexuality and two were mothers.

To find out more about the standpoint of those counterpublics, I applied an action research tool. So, during a first stage, a biography of participation<sup>10</sup> was written for each of the participants using life histories, and direct observation of two of the fifteen spaces was carried out. In a second stage, five discussion groups were run with women who had participated in the previous stage. Lastly, a process took place that “returned” the study to those involved and with the Basque society in general via two public deliberative seminars.

These sixteen women said that they had experienced moments of “external” and “internal exclusion” in the sense defined by Young (2000). When talking about these moments, they made reference in a non-hierarchical or additive way to different structures or axes of oppression such as gender, motherhood, age and educational level.

---

province; Actions against the shareholders’ meeting, run by the Platform Against the BBVA; Vitoria Gaztetxe assembly; Bilboko Konpartsak; Alarde Mixto of Irun; Astra participatory process; Degrowth movement assembly; Gure Esku Dago process in favour of the right to decide; Abusu Sarean participatory project.

9. Term used to refer to a socio-political movement based on anti-consumerist and anti-capitalist ideas.
10. Biographies of participation are a kind of in-depth interview focusing on a specific agent’s experiences of participation (understood broadly).

None used the term intersectionality to refer to the relationship between them. However, this study incorporates the heuristic nature of the intersectional approach to the analysis of the limits of the current expansion of the public space. At methodological level, it follows authors such as Platero (2014), who recommend critically examining the analytical categories that order the world (woman, young person, mother and others), making explicit the relationships among categories and uncovering, in as much as possible, invisibilized realities. Therefore, the approach used here is based on the excluded viewpoint, taking into consideration their life experiences or biographies; and it takes form in an action research-based methodology. At the theoretical level it reveals the intersectional thought of Fraser's normative proposals and comes into dialogue with the contributions of intersectionality thinkers and scholars (Collins, 1990; Cruells, 2015).

## HOW DO THE FEMINIST COUNTERPUBLICS BUILD DEMOCRACY?

A first result of this analysis was the realization of the key role played by feminist subaltern counterpublics in enabling women's participatory project and making it more sustainable over time. It was noted that the apparatuses in which a feminist counterpublic existed underwent changes in their internal organisation that permitted greater female participation (Martínez-Palacios *et al.*, 2015). A substantial difference was found between those women who belonged to a FSC and those who did not, in two aspects closely linked to the possibility of making their participatory wishes coincide with their practices. Firstly, the first group of women identified, more readily than the second group, a series of oppressive structures that obstructed their participatory project. These structures include: the family in its patriarchal form, the idea of romantic love and the incorporation of some gender norms such as discipline and discretion. Secondly, women belonging to a FSC were able to enunciate a greater number of both reflexive and embodied strategies that could be used to facilitate their participatory projects when confronted with those oppressive structures that explain the external and internal forms of exclusion. A look at the experience of those sixteen women will provide more information about how feminist counterpublics build democracy.

### *Becoming counterpublic: Revaluation of the public, the importance of emotion and the search for models*

Three major reasons have been detected as motivations for the sixteen women to join or form a FSC. These women linked these motivations to some kind of "contradiction"<sup>11</sup> they had experienced in their lives.

---

11. Term employed by the women themselves.

The first contradiction is related to the public-versus-private dichotomy. All the women agreed that, as in other areas of their lives (work, school and family), in the DI they took part in, they experienced the confrontation of a private/domestic sphere – considered to be a women’s domain and less appreciated socially – and a highly regarded public sphere, in which the presence of men has predominant. This contradiction connects with the feminist critique of the theory of democracy according to which the systematic gender division of space has created a domestic image of women, far from public life, which blocks the citizenship status of many of them (Pateman, 2012).

This contradiction has been strongest in the case of the women over 30 years old and it has been most clearly stated by mothers. Women situated at this intersection see in motherhood a social institution that “swallows” women into the domestic space, excluding them from the public sphere for two reasons. Firstly, because in the domestic sphere women exercise skills linked to the emotions and care tasks that are not valued in a context of discursive ability, like the public space. Secondly, because expansions of the public space do not have a planned structure for “not making a women feel guilty if she wants to take a child, who makes a noise during meetings. Often when I do it, they give me dirty looks, as if they are asking me to take responsibility for him” (Jane, aged 36)<sup>12</sup>. It has been found that the mothers’ detachment from the participatory spaces lasts for the first two years of the baby’s life. During this period, women are disconnected from the DI, neglecting the participatory skills valued there. Afterwards, there is no “reinsertion mechanism” that facilitates their return to the participatory space. The result is that many women opt to stop participating in DI spaces and decide to dedicate themselves to caring for their children.

However, one of the women highlighted her experience of that contradiction. She found in a feminist space, like Woolf’s room, the chance to think about other models of motherhood and ways of coming to agreements regarding care, which made her participation easier:

That is a thing that really makes me angry; how the system acts with women, and particularly with women who are mothers, that makes me angry. It puts us in a frame of mind by which we have to choose, and that isn’t fair. I feel that I have to choose between participating and looking after my child. Why? It isn’t fair! It isn’t talked about, but it is there. When I brought up the subject in a non-feminist space, it was a waste of time. There wasn’t any desire, any willingness to talk about that subject, it wasn’t of interest. But it is important! Because we have these tasks loaded onto us (Patricia, aged 36).

This contradiction was also found in the sexual division of labour that occurred in the DI spaces. All the sixteen women agreed that they felt uncomfortable when

---

12. The interviews were carried out in Spanish and/or Basque. The quotes used in this article have been translated into English by the author.

they saw a gender division of tasks reproduced in spaces that were claimed to be democratic. While men carried out public coordination tasks, women carried out an executive-relational work. This has also been revealed in other studies of the women's participation in social movements (Falquet, 2005; Contamin, 2007; Surprenant, 2013). The interpretation is that this gender division is carried out based on a stretching of women's domestic function into the public sphere; what has created discomfort for many women involved. Those who constitute a FSC have identified executive-relational tasks as essential, but have seen a problem in their lack of socialization among men and in the way these tasks are undervalued. Simone (aged 40) puts it in this way:

My analysis of it is that women are much more involved in private matters; the involvement of women has not been permitted in public affairs. We have a lot of great skills but often these are not adapted to being in public. (...) It is much more difficult for us to speak out, and I have seen that happening in meetings<sup>13</sup>. On the other hand, men... I am really shocked sometimes; a guy arrives and it's the first time he attends and it's no problem for him to say: "well I don't like that". In my opinion they are really daring, they have a licence to participate in public that women don't. So, it is great for them, because they have the power to manage issues, to give opinions or to say what they want, and that's great, but also often it is done without respect or without being careful, because I'm a man! Because that is the education they have received. And the women are on the other side of that. I am tired of seeing women preparing cultural week, and when it's time to do things: "I'll make the chocolate, I'll get the kids...", doing things! And the men are like: "I'll phone whoever to see if they can bring whatever" and I feel like saying: "why don't you go for it?"

Simone saw that, within the DI, women were systematically expected to take charge of tasks related to care, without these being socialized or valued. She needed to put forward this criticism and transform the structure of the DI apparatus in which she was participating and so she joined a FSC. It is possible to see here clearly the regrouping function of counterpublics.

The second contradiction relates to the reason-versus-emotion dichotomy, and has been particularly demonstrated by women under 30. This consists of perceiving there are physical as well as verbal methods of expressing oneself in the public sphere. These physical methods include very important relational elements that many women say they feel comfortable with, and which are undervalued in or absent from the DI apparatus. A direct connection can be seen here with the critique that Joan Landes makes of narrow conceptualizations of the public space that identify language as the only possible expression in it. After analysing the narratives of the women participating in counterpublics, what became clear was not only the invisibilization of other forms of expression, such as bodily ones, but also the discrimination of all uses of

---

13. DI apparatus in which she participates and which was analysed in the study.

knowledge that are considered non-expert. In one of the focus groups made up of women under 30, the following was said:

–I don't feel happy at all about the fact that everything related to feelings is left out of the assembly. I think that feelings, not feelings against others, or hurtful ones, but others, should have their place. For example, if there has been an argument by e-mail a couple of days before, we get to the assembly and there is no talk about 'listen, what has happened here?', 'we need to look after one another' There is nothing of that kind! (Laure, aged 29).

–Yes, or... being able to share and to say: 'look my limits are here'. Or to say 'I am really scared and, I don't know, and I am just as good as all the other people here, no? And in many spaces you can't, can you?' (...) The atmosphere doesn't let us express insecurity and fear and so, based on that, you put limits on yourself, don't you? Ok, I am really scared and on top of that here I am not going to be able to say so, so I'm not going to that place!" (Amy, aged 26).

Detecting that there is no place for those emotional expressions in a space where a debate is expected based on the exclusive use of reason and the strongest argument, has motivated women to create a FSC in which they can give a recognised place to emotions and relationships.

In the participatory observations carried out, notes were taken on the different body positions. From there, it became clear that women showed more affective and relational attitudes than men. And they did so through physical mechanisms of inclusion, such as: smiling at those entering, as if they have been invited to participate; giving a hug at the beginning and end of the meeting; nodding and giving eye contact to the person taking part; or stroking someone's arm to show support.

The sixteen women whose biographies were taken also raised a third contradiction. Both, younger and older women agreed in equal measure that the expansion of the public sphere followed to the codes of a dominant class which they did not feel represented them. This coincides with Young's (1989) critique of the aspiration to universality with which the forms of occupying the public space are presented. Their statements make clear that the design of DI apparatuses does not always allow diversity within (Young, 1989). This seems to be due to the fact that those who design an apparatus do so with a participation in mind that is adapted to their own social position and they present it as universal, discounting other possible social positions. Although not deliberately, those who project do so privileging their own social position – which is generally a dominant position or one of a "discriminated elite" (García de León, 1994)<sup>14</sup> – and social norms and codes. This helps to explain why, in most cases, spaces show little diversity, as described by a woman in one of the discussion groups (Marta, aged 31):

---

14. These are women who, although they have arrived in decision-making spaces, continue to hold a subordinate position.

I also see that there is less diversity in [participatory] spaces; there is a certain profile of white men or women who are middle aged, with no children or people to look after. I am looking for other colours, I am looking for... other ethnicities, another kind of life, not this ablecentrism<sup>15</sup>.

In the direct observations, data were collected taking into consideration the persons who joined in the group on the days of observation. The results support the idea that, in general, groups are uniform and highly adapted to social norms:

The number of people attending is 37. 14 women and 23 men. (...) The average age is around 30 to 35. There are two people, a man and a woman, of Latin American origin, the others have light-coloured skin and are of Basque origin.” (Notes from direct observation of culture topic DI apparatus carried out by the author of the text on 3 November 2014).

The number of people attending is 14. There are 6 women, 8 men and a dog. The approximate average age is 40-50. The youngest woman is 28. These are mostly people without children (3 out of 14 with children). There is a woman in a wheelchair with reduced mobility. All are Spanish citizens and always have been. All are white” (Notes from direct observation of degrowth topic DI apparatus carried out on 28 June 2014).

The lack of diversity was noted by all sixteen women. As they said, there was an absence of valid references or models within the DI space on whom they could model behaviour in order to create their own. In their various ways, the lack of diversity is related by them, in terms reminiscent of Young, to the existence of a dominant model for participating and discussing. This model is generally represented by men and is one that they do not identify or feel comfortable with. As one of them put it, “they have had to fight to put their views forward”, “they have had to raise their voices excessively” to be heard and that “has made them feel uncomfortable” (Simone, aged 40). Faced with this situation, the sixteen women have found in the FSC they belong to an opportunity to discover other subjectivities and different ways of doing things; to share doubts; and to name elements that limit their freedom.

It is important to point out that the absence of identified diversity has not, up until now, allowed the emergence of the intersectionality notion on the apparatus’s agenda; nonetheless, this is clearly a practical expression of the idea of political intersectionality. Criticism of uniformity means that participants from the FCP affirm, in the majority public – hegemonic public –, the existence of axes of domination such as social class, race or educational level which block participation in the particular way it is offered. In one way or another, this reveals the form of the normative subject for

---

15. Following Toboso and Guzmán’s definition, according to which “ableism is based on the belief that some capacities are intrinsically more valuable, and those who possess them are better than the rest; that there are some bodies that are complete and others which are not, some people who have a disability or functional diversity and others who do not, and that this division is clear” (2010: 70).

whom, according to these counterpublics, the apparatuses are designed. The data available do not reveal the extent to which these reflections are considered in the majority public when those constituting the counterpublic are not present. With the consolidation of DIs, studies into this matter will be very relevant.

*The consequences of feminist subaltern counterpublics: Extension of the notion of participation and changes in structuring the apparatus*

It is possible to gather the consequences that parallel arenas have had for the processes of enlarging the public sphere through DIs into two major groups: the consequences on the specific women's participatory projects, and those related to the structure of the DI apparatus. Considering these consequences, it is also possible to see what kind of functions these counterpublics have had.

Regarding the impact on the participatory projects, these arenas have allowed to problematize the political meaning of many negative feelings that women previously felt privately and individually with regard to their participation and which were related to forms of "internal exclusion". Arguably, then, these counterpublics had a therapeutic effect by making available the space and time needed to reflect; this space is what is referred to by the figure of "a room of one's own". These publics offered the chance to state that participation has a race, a gender, a class, an age and a dominant sexuality. In other words, these arenas have allowed the integration of the political intersectional viewpoint into participation with a questioning of the so-called universality of participation in those innovative spaces. This questioning has been undertaken in terms of the presence/absence of diversity, revealing, as we have seen above, the most objectified aspects in which oppressive structures are materialized. Yet it goes further, and has also emphasized the embodied elements of the oppression carried out by such structures, such as embarrassment, fear and discretion. So, they have given a political reading and an interpretation in terms of domination of some social facts that seem to be "natural" and which are often linked to the agent's personality. Other embodied elements worth mentioning include feeling nervous when talking, that they are not offering anything when they take part or that they are not up to the situation; shaking; blushing; and perceiving the obligation to leave to one side their emotions in order to make their speech more legitimate. These counterpublics have given political value to embarrassment, fear or nervousness and use them to initiate a contrast and experimentation space for women, where they can practise "sorority" and find models to follow (Lagarde, 1990).

In this sense, Virginia (aged 28) declares that having a discussion about "the fear of beginning to participate" and making that matter visible has allowed its problematization and the creation of strategies that she decided to use whenever another woman participates for the first time in the apparatus where she belongs to:

I don't know, seeing a person at a presentation or somewhere, and we don't know who she is and you see she is alone, well try to... I try to go to her, even though it

makes me feel really nervous! But well, she has come here, and she should feel OK, shouldn't she? She doesn't know anyone, I have also been new in places, haven't I? and I am always grateful if someone comes to speak to you. Maybe my tactic for not coming into confrontation with the hard reality of it is to, little by little, well, when younger girls come, to try to make them feel good; because there are more men than women at [name of the DI space] and there is lots of division of tasks and that's not good, but... I don't know. It makes me angry to go and see that those on the scaffolding are all men. Maybe that is a coincidence, but normally things don't happen by chance. It is important (...) so women need to look after each other, when we don't know each other and, I don't know, it has been a really positive process.

As Virginia explained, sorority follows a course of putting oneself in the place of another (a place in which she had already been), putting care at the heart of actions (caring for the other) and building alliances among women. The intention is to create "positive relationships" and make "existential and political alliances" among women with the aim of "contributing to the social elimination of all kinds of oppression" (Lagarde, 2006: 126). In this case, gender and age intersect in her explanation of exclusion within a DI apparatus, in that she identifies bodily dispositions of domination such as feelings of nervousness and uses reflexive thought about these in order to develop strategies of resistance.

An important part of this work of interpreting and resignifying, which ultimately is own's own interpretation of their participatory experiences, has broadened the notion of participation. There is a tendency in Political Science and Sociology to distinguish social, political, citizen and community participation without leaving a place to forms of participation linked to domestic care, such as organisations of parents when taking children to school, or participation in a scout group (Cunill, 1999). None of the sixteen women had any doubts when it came to identifying their time at school or in scout groups as participation. Pilar explained how, for them, participation covers everything that affects and influences the construction of society, and not only what has results in terms of policy.

I don't remember when I began to participate because I think I have always participated. Maybe it is because since I was small I was taught to participate at school, at home, among my friends, that is also participation, that is how we started, participating in society to be a free subject and think like one (Pilar, aged 29).

There is a clear implication in the use of such a broad definition of participation in the sense that it includes activities traditionally invisibilized or as Landes suggests, other forms of expression, demonstrating their value. Furthermore, it makes it possible for people who have traditionally been excluded from making any kind of socio-political contribution to be defined as participating agents.

With respect to the consequences in the DI, it is important to mention that these arenas have not always managed to introduce the topics and forms that women wish to express into the wider public. Only one of the fifteen analysed here showed a

notable change of agenda and structure due to the action of these parallel arenas. This was one of the two observed cases where the counterpublic was founded within the DI from the very beginning, which at least partly explains the counterpublic's achievement on this matter. Two visible consequences have been detected in this experience: a broadening of the topics tackled within the apparatus, incorporating new ones traditionally linked to the domestic sphere (such as care or the mood of the participating agent); and the transformation of the apparatus's structures.

An example of the need to name reality on one's own terms is found at one of the assemblies that the researcher was able to attend:

The following topic is set out by an FSC woman (Almudena). Those present pay attention. Two men look at the floor when she talks, the women look her in the eyes. A woman, using the 'I want to speak' card, talks about the possibility of working on this topic in another area in which the DI is present. Almudena says "my feeling is that degrowth ignores the crisis in care; it is talked about but it is not really taken into consideration"; she offers specific data "unemployed men do less housework than employed women". Everybody seems interested in the study she presents. Some time is spent looking at it. The chair doesn't say anything (Notes from direct observation of degrowth topic DI apparatus carried out on 28 June 2014).

The way of tackling a matter (degrowth) in this case left out a topic that the FSC considered vital, namely, the crisis in care. Here, there is an FSC within the apparatus that allows those who belong to it, after working on the matter internally during weekly meetings, to bring to the dominant public their opinion with enough "energy" so that their point of view becomes part of the apparatus's agenda. Evidence that this DI's agenda has been changed can be found in the fact that currently, both in the manifestos and in the public statements produced by this innovation apparatus, it is not possible to talk about degrowth without mentioning the crisis in care. Like the FSC of the 1970s referred to by Fraser, in this case interpretations of reality have been carried out that include concerns and viewpoints excluded by the majority public. These interpretations have also given place to the formulation of concepts that can be used to name reality (e.g. the care crisis).

Furthermore, in this same case, it is possible to detect a change of structure motivated by a previous diagnosis by a feminist counterpublic. This counterpublic identified a gender division of labour in the apparatus and a level of domination by those who know the linguistic codes of the rational debates, identifying the presence of people who

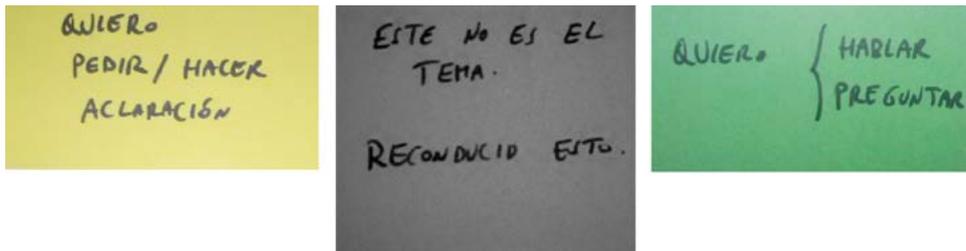
have an excellent political education who give speeches with very solid foundations, which are really well documented, very complex and I think most women, when faced with that, we feel excluded and as if we are not up to that level of excellence, or something like that. (...). The assemblies were carried out as open debates, with an agenda, and the different topics were debated, decisions were taken as a group, and it was almost always the same people who participated in this form of open debate, and they

participated with long, very solid speeches, which lasted a long time, they were grandiloquent and often very vehement and usually it was the same kind of person who took part: older men, with experience, with a lot of previous activist experience (Almudena, aged 46).

At the initiative of the FSC, a strategy was undertaken to strengthen participative spaces which recalls that strategy used by US feminists in the 1960s (Phillips, 1991: 120-46). In this new apparatus, dynamics were promoted with the goal of socializing speaking, including appropriate amounts of time and turns, and problematizing personal emotions and moods. A method was designed that involved cards that made the space more dynamic. Each participant was given three coloured cards at the beginning of the meeting on which were written the following messages “I want to ask for/make a clarification”, “this is off topic, return to the matter in hand” and “I want to talk/ask a question” (see figure no. 1). During the meetings the cards were used to intervene in the debate.

FIGURE 1.

PHOTOGRAPH OF THE CARDS USED TO TAKE PART IN THE MEETINGS



Source: author of the article, July 2014.

In summary, these counterpublics have not only had positive consequences in terms of liberation and inclusiveness for the women and other social groups who belong to them, for example, by creating spaces for discussing topics considered to be domestic and therefore “pre-political”; but they have also managed, in cases where the counterpublic was formed within the apparatus, to make these topics pass onto the apparatus’s political agenda without their discourse being capitalized on by outside agents.

## CONCLUSION

This article started by acknowledging that an expansion of the public sphere is taking place based on the implementation of DIs. It has also confirmed the concerns of critical deliberative theory that this is happening in the terms of and according to the

norms of those who occupy a dominant position in societies (Young, 2000; Fung and Wright, 2003: 26-34). The text also showed some of the many proposals, often created by employing a deductive logic of thought, that aim to deactivate the forms of exclusion detected in these DI apparatuses.

With the aim of finding out more details about the characteristics of the limits of this expansion and the possibilities to redirect it in inclusive terms, this article has focussed on subaltern counterpublics, as they are understood by Nancy Fraser. It has defended the thesis that listening to the experiences of oppression and resistance of the “hard to hear”, constituted into a counterpublic, provides information about the limitations of the forms being utilized to expand the public sphere.

The main conclusion from the case study presented here is that feminist subaltern counterpublics operate like large-scale and collective “rooms of one’s own” with respect to the expansion of the public sphere. These offer material resources (time and space) and symbolic ones (language, vocabulary) to those who belong to them, and they maintain contact with the dominant public, while also being able to transform the political agenda of the latter.

In those societies that fall between stratified and multi-cultural egalitarian ones, like the Basque case, it makes sense for FSCs to fulfil the functions that Nancy Fraser assigned to them in each of those societies. For this reason, it has been possible to see how, apart from supporting the participatory ideal by formulating a more inclusive concept of about what participation means and working for a broader concept that includes more people and more topics, these FSCs have also had the appropriate functions to stratified societies, namely, withdrawal, regrouping and speech and body language training. The withdrawal function has allowed to problematize embarrassment, fear and nervous feelings as a political matter. The training has made possible the practice of forms of speech and gestures that women have later brought into the dominant public. Fraser’s critique, which gives meaning to the counterpublics’ approach, is with respect to the situation in which there are groups systematically excluded from the public space, which means not just a lesser physical presence of these groups or an “external exclusion”, but also an absence of the ways of being that these groups can “manoeuvre” among spaces, resulting in “internal exclusion”.

Furthermore, from standpoint epistemology and using the inductive approach employed in this study it can be said that, what motivates women to join or create a FSC gives us clues to the shortfalls of today’s expansion of the public sphere. There are three logics by which this extension is reproducing a dominant system that does not include everyone: (1) the logic by which the private and domestic is systematically subordinated to the public; (2) the logic by which relational-emotional arguments are delegitimized compared with rational ones; (3) and the logic by which, in the enlargements of the public sphere, a univocal and falsely universal model of participation has been imposed that hides other possibilities and references when it comes to participating. These logics have been identified based on the contradictions expressed by those who experience the consequences of carrying out a restrictive expansion of the public space and it can be seen that they are related to the critique that Landes and Young

respectively make of a notion of public space that excludes forms of expression that are not linguistic- or reason- based; and they present the form traditionally used of occupying the public space as universal and neutral.

These logics, revealed by those who identify and suffer from exclusion in the DI apparatus, connect with many aspects studied by critical theorists and particularly feminist scholars. One outstanding aspect that has been introduced into the study, but which deserves further research, is the heuristic nature of an intersectional approach to the expansion of the public space by means of democratic innovation. The sixteen women have referred to the complexity with which exclusion shows itself in the DI apparatus, both because of the diverse structures of power that permeate the apparatuses, and the objectified and embodied forms in which it reveals itself. From that point, the women seem to read these limits in terms of “contradictions”. Furthermore, they explore alternatives from that same point. That the fields of exclusion and domination in which the different axes interconnect are also fields of resistance is something that intersectionality theory has stated from its very beginnings (Collins, 1990). For this reason, future agendas for research into democratic innovation will have a broader perspective of inclusion if they take into account its maxim that “when they enter, we all enter” (Crenshaw, 1989).

## ACKNOWLEDGEMENTS

These reflections have been possible thanks to different people who have dedicated their time and offered advice to the text’s author. The Berrikuntza Demokratiko Feministak (Emakunde 2014-2015 Research grants for Equality between men and women) team has been a source of knowledge and a laboratory of creation. This paper owes much to Igor Ahedo Gurrutxaga, Alicia Suso Mendaza and Zuriñe Rodríguez Lara. Furthermore, the contributions of Jean-Nicolas Bach, Dominique Bourq and the researchers at Ottawa University’s Institute of Feminist and Gender Studies have enriched the initial ideas that have taken shape in this text. The author would like to acknowledge the helpful comments made by the two people who evaluated this text. Their recommendations and advice, as well as those offered by the Secretaria de Redacción of the *Revista Española de Ciencia Política* have greatly improved the study’s initial manuscript. Thank you all for your help.

## References

- Bacqué, Marie. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris: La Découverte.
- Bourdieu, Pierre. 1977. “Sur le pouvoir symbolique”, *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 3: 405: 411.

- Cardon, Dominique. 2010. *La démocratie Internet, promesses et limites*. París: Seuil-La République des idées.
- Collins, Patricia H. 1990. *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Londres: Routledge.
- Contamin, Gabriel. 2007. "Genre et modes d'entrée dans l'action collective. L'exemple du mouvement pétitionnaire contre le projet de Loi Debré", *Politix*. 78: 13-37. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/pox.078.0013>.
- Cooper, Emeline y Graham Smith. 2012. "Organizing deliberation: The perspectives of professional participation practitioners in Britain and Germany", *Journal of Public Deliberation*, 8 (3): 1-39.
- Crenshaw, Kimberley. 1989. "Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics", *University of Chicago Legal Forum*, 1989 (1): 139-67.
- Cruells, Marta. 2015. *La interseccionalidad política: tipo y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales*. Lombardo, Emanuela (dir.), Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Cunill Grau, Nuria. 1999. "La reinención de los servicios sociales en América Latina", *Revista del CALD Reforma y Democracia*, 13: 1-29.
- De Sousa Santos, Boaventura. 1998. *Reinventar A Democracia*. Portugal: Gravida.
- Falquet, Jules. 2005. "Trois questions aux mouvements sociaux «progressistes» apports de la théorie féministe à l'analyse des mouvements sociaux", *Nouvelles Questions Féministes*, 24 (3): 18-35. <https://doi.org/10.3917/nqf.243.0018>.
- Fraser, Nancy. 1990. "Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy", *Social Text*, 25/26: 56-80. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/466240>.
- Fraser, Nancy. 1996. *Justice interruptus: Critical reflections on the "postsocialist" condition*. Londres: Routledge.
- Fraser, Nancy. 2008. *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Nueva York: Columbia University Press.
- Fraser, Nancy. 2013. *Fortunes of feminism: From state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Londres-Nueva York: Verso.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth. 2003. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Londres: Verso.
- Fung, Archon y Erik Wright. 2003. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres: Verso.
- García De León, María Antonia. 1994. *Elites discriminadas*. Barcelona: Anthropos.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press.
- Karpowitz, Christopher, Raphael Chad y Allen Hammond. 2009. "Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered" *Politics and Society* 37, 4: 576- 615. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329209349226>.
- Lagarde, Marcela. 1990. *Los cautiverios de las mujeres*. Madrid: Horas y Horas.

- Lagarde, Marcela. 2006. "Pactos entre mujeres y sororidad", *Aportes para el debate*: 123-135. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/09.pdf> [Consulta: 13 de febrero de 2017].
- Landes, Joan. 1988. *Women in the public sphere in the age of revolution*. Ithaca: Cornell University Press.
- Landes, Joan. 1992. "Jürgen Habermas, the structural transformation of the public sphere: A feminist inquiry", *Praxis International*, 12/1: 106-127.
- Landwehr, Claudia. 2014. "Facilitating deliberation: The role of impartial intermediaries in deliberative mini-publics", en Kimmo Grönlund *et al.* (eds.), *Deliberative mini-publics*. Colchester: ECPR Studies.
- Lezaun, Javier y Linda Soneryd. 2007. "Consulting citizens: Technologies of elicitation and the mobility of publics", *Public Understanding of Science*, 16 (3): 279-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0963662507079371>.
- Mansbridge, Jane. 1990. *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mansbridge, Jane. 1996. "Using power/fighting power: The polity", en Seyla Benhabib, *Democracy and difference: Contesting boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.
- Mansbridge, Jane, Janette Hartz-Karp, Matthew Amengual y John Gastil. 2006. "Norms of Deliberation. An inductive Study", *Journal of Public Deliberation*, 2 (7): 1-47.
- Martínez-Bascuñán, Mária. 2010. "¿Puede la deliberación ser democrática? Una revisión del marco deliberativo desde la democracia comunicativa", *Revista Española de Ciencia Política*, 24: 11-32.
- Martínez-Palacios, Jone, Igor Ahedo Gurrutxaga, Alicia Suso Menzada y Zuriñe Rodríguez Lara. 2015. "La participation entravée des femmes. Le cas des processus d'innovation démocratique au Pays basque", *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, 15 (2): 31-56.
- Martínez-Palacios, Jone. 2016. "Equality and diversity in democracy. How can we democratize inclusively?", *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 35 (5/6): 350-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/EDI-04-2016-0030>.
- Pagé, Geneviève. 2014. "L'art de conquérir le contrepublic: les zines féministes, une voie/x subalterne et politique?", *Recherches Féministes*, 27 (2): 191-215.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- Pateman, Carole. [1992] 2012. "Equality, difference, subordination. The politics of motherhood and women's citizenship", en Carver, T. y C. Samuel, *Carole Pateman: Democracy, feminism, welfare*. Nueva York: Routledge.
- Phillips, Anne. 1991. *Engendering democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Platero, R. Lucas. 2014. "¿Es el análisis interseccional una metodología feminista y queer?", en Mendia, Irantzu *et al.*, *Otras formas de (re) conocer*. Donostia: Hegoa.
- Ruiz García, Sonia. 2015. "Power and representation: feminist movement challenges on work", *Revista Española de Ciencia Política*, 39: 195-220.

- Sanders, Lynn. 1997. "Against deliberation", *Political Theory*, 25 (3): 347-376. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591797025003002>.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- Surprenant, Marie-Eve. 2013. *Les femmes changent la lutte*. Quebec: Éditions du remue-ménage.
- Toboso, Mario y Francisco Guzmán. 2010. "Cuerpos, capacidades, exigencias funcionales... y otros lechos de Procasto", *Política y Sociedad*, 2010, 47: 67-83.
- Warren, Mark. 2009. "Governance-driven democratization", *Critical Policy Studies*, 3 (1): 3-13. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19460170903158040>.
- Woolf, Virginia. [1929] 1989. *A room of one's own*. USA: Harvest.
- Young, Iris Marion. 1989. "Polity and group difference", *Ethics*, 99 (2): 250-274. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/293065>.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion & democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

Presentado para evaluación: 2 de octubre de 2016.

Aceptado para publicación: 12 de enero de 2017.

## JONE MARTÍNEZ-PALACIOS

jone.martinez@ehu.eus

Profesora adjunta de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Forma parte del grupo de investigación consolidado Parte Hartuz: Estudios sobre Democracia Participativa en el que coordina el eje de investigación "Feminismos y democracia". Ha publicado distintos trabajos sobre la relación entre la democracia participativa y la teoría feminista tales como: "Equality and diversity in democracy. How can we democratize inclusively?" (*Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 2016); "Mujeres y democracia participativa: ¿qué impide los proyectos de participación de las mujeres?" (*Revista Mexicana de Sociología*, 2016); "La participation entravée des femmes. Le cas des processus d'innovation démocratique au Pays basque" (*Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, 2015), y "La participation des femmes aux mobilisations environnementales", (*Raison présente*, 2013). Recientemente ha coordinado el libro *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias* (2017).

---

# Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas

*Public agencies in Spain: Autonomy and accountability perceptions*

ANA GARCÍA-JUANATEY

Universitat Pompeu Fabra, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

JACINT JORDANA

Universitat Pompeu Fabra, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

SALVADOR PARRADO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

LAURA PASCUAL

Diputación de Barcelona

MIQUEL SALVADOR

Universitat Pompeu Fabra

DAVID SANCHO

Universitat Pompeu Fabra

## **Cómo citar/Citation**

GarcíaJuanatey, A., Jordana, J., Parrado, S., Pascual, L., Salvador, M. y Sancho, D. (2017). Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 61-82.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.03>

## **Resumen**

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de la autonomía, control y gestión de las agencias públicas en España, a partir de las percepciones de sus responsables sobre su capacidad financiera y operativa, así como sobre sus mecanismos de rendición de cuentas. Para ello, este trabajo se basa en las opiniones de los altos cargos de las agencias, recogidas a través de una encuesta realizada entre julio y noviembre de 2013. La encuesta sigue el modelo de un proyecto colaborativo de carácter internacional (COBRA), que analiza los procesos de *agencificación* de la Administración pública en distintos países. Los resultados del estudio indican que los responsables de las agencias públicas españolas consideran que disponen de un alto nivel de autonomía en su gestión. También sugieren que las agencias con una percepción de autonomía mayor tienden a desplegar una mayor rendición de cuentas ante el ministerio de referencia. En

consecuencia, el estudio concluye señalando que la implantación de agencias públicas en España no ha reducido la rendición de cuentas y la transparencia en la Administración pública, sino que, al contrario, ha favorecido un nuevo perfil de servidores públicos más preocupado y consciente de la importancia de rendir cuentas de sus actividades.

*Palabras clave:* agencias públicas, autonomía, rendición de cuentas, gestión pública, Administración pública, España.

### **Abstract**

This article contributes to our understanding of the autonomy, control and management of public agencies in Spain, based on managers' perceptions of their financial and operational capacities as well as their mechanisms of accountability. Its findings derive from the opinions of senior officials of Spanish public agencies, gathered through a survey conducted between July and November 2013. The survey is modeled on an international collaborative project (COBRA) that aims to analyze the processes of agencification among public administrations in different countries. The results of this study suggest that managers of Spanish public agencies enjoy a high level of autonomy. The results additionally show that agencies perceived as more autonomous tend to be more accountable towards their respective parent ministries. The study thus concludes that the implementation of the public agency model has not reduced the level of accountability and transparency of public administration in Spain, but, on the contrary, has contributed to encouraging the emergence of a new public manager profile more concerned about the importance of being accountable for its activities.

*Keywords:* public agencies, autonomy, accountability, public management, public administration, Spain.

## INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta, la extensión de modelos administrativos basados en las propuestas de la nueva gestión pública (NGP) favoreció el proceso de *agencificación* en las administraciones públicas en numerosos países europeos. La idea principal de la NGP era reducir las grandes organizaciones públicas estructuradas jerárquicamente, con el objetivo de mejorar su eficiencia, y fomentar la adopción de nuevos modelos de gestión inspirados en la gestión privada (Ballart y Ramió, 2000). En particular, una de las consecuencias de la adopción de estas ideas fue el establecimiento de numerosas agencias públicas, generalmente dotadas de una amplia autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Su promoción por parte de organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) contribuyó a su extensión más allá de su contexto de origen, transformando en diferentes grados las administraciones públicas de los países desarrollados (Hood, 1995). De esta manera, este modelo afectó, en mayor o menor grado, a todos los países europeos, aunque lo tradujeron y adaptaron a sus propias necesidades y a su contexto político-administrativo (Smullen, 2010).

No obstante, la implantación del modelo de agencia pública con un cierto grado de autonomía y mayor flexibilidad respecto al marco normativo tradicional no ha estado exenta de tensiones y críticas. Así pues, el establecimiento de órganos fuera de la estructura jerárquica de los ministerios ha generado cambios sustanciales con respecto al modelo tradicional de rendición de cuentas en los organismos públicos. La difusión de agencias públicas ha cuestionado las formas tradicionales de legitimidad democrática en el ámbito público (Flinders y Smith, 1999; Scott, 2000; Schmitter y Trechsel, 2004), ya que, al debilitar las estructuras jerárquicas tradicionales, se limita la cadena de delegación en la que estas se sustentan. En todo caso, estas tensiones han sido atendidas con diversos ajustes y, en consecuencia, la fragmentación de la jerarquía tradicional ha dado lugar a nuevas fórmulas de relación entre las agencias y los ministerios, así como al surgimiento de nuevos mecanismos de control (Koppell, 2003; Christensen y Laegreid, 2004).

Este artículo se centra en el caso español, como un referente de las transformaciones ocurridas en el sur de Europa, donde también se produjo un proceso de *agencificación* relevante (Verhoest *et al.*, 2014). Las nuevas propuestas de agencia pública cuestionaron el modelo administrativo de tradición napoleónica, consistente en una administración centralizada y jerárquica, muy consolidado en estos países. Sin embargo, es difícil saber con detalle qué dilemas y obstáculos afrontó el proceso de *agencificación* en los países del sur de Europa, ya que, con la excepción de Francia, muchos de estos países están ausentes en los estudios comparados de Administración pública (Torres y Pina, 2004). De la misma manera, actualmente existe todavía un escaso conocimiento del proceso de *agencificación* en España durante las últimas décadas, así como de las resistencias que este ha suscitado. El proceso de *agencificación* en el caso español surgió durante los años sesenta, cuando algunos actores de la estructura burocrática franquista empezaron a presionar para la implementación de organismos autónomos, bajo la influencia de algunos referentes norteamericanos (Alba y Navarro, 2011), y culminó durante las reformas administrativas que tuvieron lugar a lo largo de la década de 1990, ya fuertemente influenciadas por los postulados de la NGP (Ramíó, 2001). No obstante, durante la primera década del siglo XXI siguió con fuerza esta tendencia, con la creación de agencias nuevas, así como algunos intentos de redefinir su marco legal.

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de la autonomía, control y gestión de las agencias públicas en España, a partir de las percepciones de sus responsables sobre su capacidad financiera y operativa, y sus mecanismos de rendición de cuentas. En concreto, se trata de analizar si existe una relación sobre el nivel percibido de autonomía en estas agencias y su comportamiento en relación con su entorno. Una mejor comprensión de esta relación se considera como un aspecto clave para entender los obstáculos que ha afrontado el proceso de *agencificación* en España, dada la fuerte tradición jerárquica y centralista de la Administración pública española. Asimismo, este artículo espera también poder contribuir de forma más general a identificar patrones específicos de relación entre autonomía y rendición de cuentas en las agencias públicas en el caso de agencias formalmente no

independientes, como contribución a la literatura comparada sobre esta cuestión (Koop, 2011; Guidi, 2015; Maggetti *et al.*, 2015).

La metodología del artículo se basa en las opiniones de los altos cargos de las agencias públicas españolas. Sus percepciones fueron recogidas a través de una encuesta sobre la autonomía y el control de los entes del sector público realizada entre julio y noviembre de 2013 por los autores de este trabajo. La realización de esta encuesta se enmarca en el proyecto de investigación internacional COBRA, cuyo objetivo es desarrollar una base de datos para comparar la autonomía, el control y la gestión de los entes del sector público estatal en Europa. Esta encuesta recoge las percepciones de los máximos responsables de los entes sobre el grado de autonomía que disfrutaban, así como sobre sus relaciones con el ministerio de referencia y otros actores de su entorno. La muestra incluye 137 agencias públicas, identificadas mediante el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE). De la muestra inicial se obtuvo una tasa de respuestas del 47 %.

Este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera parte se presenta una revisión de la literatura comparada sobre la relación entre autonomía y rendición de cuentas en las agencias públicas. En la segunda parte se examina el proceso de *agenciación* en España y las tensiones que ha generado entre los entes autónomos y el Gobierno. En la tercera parte se plantean las hipótesis principales surgidas de la literatura, y se explica en detalle la metodología del artículo, en particular la muestra, variables y datos, y se aclaran las cuestiones relativas a los problemas metodológicos relacionados con la autopercepción en las encuestas. En la cuarta parte se muestran los resultados y su discusión. En la parte final se presentan las conclusiones.

## LA AUTONOMÍA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS AGENCIAS

El concepto de autonomía aplicado a una agencia pública, y de forma más general, al debate sobre la autonomía de las burocracias públicas, constituye un ámbito de estudio y reflexión que recoge una variedad bastante grande de problemas y situaciones (Maggetti y Verhoest, 2014). La autonomía de una agencia puede ser promovida por determinadas características de su diseño institucional, llegando incluso al caso de las agencias independientes, que tienen establecidos mecanismos de delegación que protegen a sus responsables en la toma de decisiones, frenando la posible influencia de los cargos políticos (Gilardi y Maggetti, 2011; Jordana *et al.*, 2011). Así, por ejemplo, una variable que considerar en su diseño institucional la constituyen los sistemas de provisión de los puestos de dirección y el perfil profesional de sus cargos. No obstante, otra dimensión de la autonomía de las agencias públicas es su reputación en el entorno en el que operan, que pueda contribuir a generar espacios muy significativos para la toma de decisiones de sus responsables, sin necesidad de una protección formal (Carpenter y Krause, 2012). También se puede analizar como la autonomía de las agencias públicas tiene un efecto en su rendimiento y la calidad de los servicios que provee, su capacidad de mantener una cierta continuidad en su dinámica organizativa, o incluso en su

potencial para introducir innovación y adaptación en contextos cambiantes (Laergreid y Verhoest, 2010; Verhoest *et al.*, 2010; Maggetti y Verhoest, 2014). Otra dimensión importante es sin duda el impacto de la autonomía burocrática en la rendición de cuentas, ya que la alteración de las relaciones jerárquicas tradicionales abre una serie de interrogantes sobre el control político de las agencias públicas (Maggetti, 2010; Busioux, 2009; Vershuere *et al.*, 2006).

Surgido en el contexto anglosajón, el alcance del concepto de «rendición de cuentas» se ha extendido más allá de su significado principal de tener que rendir cuentas por las propias acciones, para incluir también aspectos como la responsabilidad individual de los funcionarios o los sistemas de control del Gobierno y su capacidad de responder a las necesidades de los ciudadanos y de dialogar con ellos (Mulgan, 2000). No obstante, reduciendo este concepto a su significado primordial, se puede afirmar que la rendición de cuentas es un mecanismo que conecta dos partes: un actor, responsable de explicar y justificar su actuación, y un foro receptor de esa rendición de cuentas. Bovens (2007) define la rendición de cuentas como la relación entre un actor y un foro, en el que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir un juicio, y el actor debe hacer frente a las consecuencias de sus actuaciones. Así entendida, la rendición de cuentas de una agencia comprendería dos elementos clave: la responsabilidad de explicar y justificar sus acciones y la posibilidad de que los receptores valoren las explicaciones, emitan un juicio sobre las mismas y ello suponga repercusiones sobre la agencia, activándose de alguna forma consecuencias sobre esta por sus acciones (Schedler, 1999). Traducido a las prácticas democráticas, esto significa que cada agencia debería ser capaz de explicar lo que hace y esperar hacer frente a algunas sanciones específicas si no logra justificar lo que se ha hecho (o dejado de hacer).

Los debates en torno a la rendición de cuentas en las agencias públicas se han focalizado en un dilema crucial: cómo conceder suficiente autonomía a las agencias para que estas puedan cumplir sus funciones, asegurando al mismo tiempo un adecuado grado de control sobre las mismas. En relación con esta cuestión, la literatura ha analizado los diferentes mecanismos de rendición de cuentas. Mientras que algunos autores han destacado la importancia de la supervisión por parte del Parlamento, otros han remarcado la importancia de medidas verticales y horizontales (Scott, 2000) así como mecanismos basados en los resultados (Majone, 1999). Sin embargo, se plantea una importante distinción entre la rendición de cuentas «hacia arriba» y «hacia abajo». La rendición de cuentas «hacia arriba» se refiere generalmente a las relaciones con primeros ministros, ministros y el Parlamento, mientras que los mecanismos de rendición de cuentas «hacia abajo» son utilizados para que las instituciones públicas rindan cuentas a los ciudadanos e interesados en general (Lodge, 2004).

En términos generales, no parece que existan problemas para que las agencias públicas desarrollen mecanismos de rendición de cuentas orientados a distintas audiencias, tal como se detalla en el párrafo anterior. Frecuentemente, su diseño institucional ya incluye diversas formas de rendición de cuentas para compensar el menor control del Ejecutivo. También las agencias, por su propia iniciativa, pueden impulsar

mecanismos adicionales de rendición de cuentas, tanto formales como informales (Jordana *et al.*, 2015). Estudios recientes defienden que las agencias pueden ser independientes y rendir cuentas al mismo tiempo (Maggetti *et al.*, 2015). Además, otros estudios han afirmado en la misma línea que las agencias pueden aumentar voluntariamente su rendición de cuentas con el fin de aumentar su legitimidad, especialmente cuando los temas de que se ocupan tienen más visibilidad (Koop, 2011). Asimismo, las agencias pueden tratar de aumentar su rendición de cuentas con el fin de mejorar los apoyos de que disponen, tanto de carácter político como entre sus clientelas y audiencias (Bianculli *et al.*, 2015).

Una ampliación y mejora de los mecanismos de rendición de cuentas de las agencias públicas puede contribuir a mejorar los recursos que dispone la agencia o a aumentar su actividad, en la medida que consigue obtener una mejor reputación (Busiuc y Lodge, 2016). Algunos autores que estudian las formas de disolución de las agencias, también enfatizan este tema: Bertelli *et al.*, (2015) mencionan a las redes fuertes y la reputación de las agencias como mecanismos que pueden dificultar la eliminación de una agencia por parte del Gobierno. En una línea similar, Dommet y Skelcher (2014) argumentan que los organismos reaccionan ante a las propuestas gubernamentales para la reducción de su personal, de sus funciones o contra su supresión mediante el uso y la movilización de sus audiencias y de sus redes de políticas públicas. Aunque las agencias dispongan de escasa independencia formal, también se ha detectado que pueden hacer un uso elevado de mecanismos de rendición de cuentas, tanto «hacia arriba» como «hacia abajo» (Verhoest *et al.*, 2015).

En este trabajo se plantea la hipótesis de que existe una relación positiva entre la autonomía de las agencias y su apuesta por la rendición de cuentas. Más en concreto, se argumenta que una mayor percepción de autonomía por parte de los responsables de las agencias públicas –al margen de su independencia formal– produce una mayor necesidad subjetiva entre estos de rendir cuentas de sus decisiones y actividades. En este sentido, la necesidad de incrementar su legitimidad ante su entorno puede llevar a las agencias, aun no siendo independientes, a aumentar su rendición de cuentas más allá del propio ejecutivo, especialmente en el caso de disfrutar de un alto grado de autonomía, lo que mostraría una tendencia hacia la formación de un estado administrativo con mecanismos de legitimidad política plurales, que no necesariamente discurren por la lógica burocrática clásica, basada en la jerarquía administrativa.

## LOS ENTES AUTÓNOMOS Y SU CONTROL POR EL GOBIERNO EN ESPAÑA

En España, las fórmulas jurídicas de los entes con autonomía son diversas. Este texto se centra en los organismos autónomos, las entidades gestoras de la seguridad social, las agencias estatales, otras entidades de derecho público y entidades con autonomía legal y de gestión que tienen independencia legal de los ministerios, entendida esta última como la autonomía reconocida en el instrumento jurídico que crea el ente.

Estas entidades reflejan la idiosincrasia del sistema jurídico español, por lo que se emplea la tipología de van Thiel (2011) para establecer cinco categorías más universales y comparables con otros países:

- La categoría (0) está constituida por los ministerios, las secretarías de Estado y las direcciones generales cuyas relaciones de control son las jerárquicas tradicionales.
- La categoría (1) está formada por organizaciones, entes y unidades semiautónomas sin independencia legal del ministerio, pero con cierta autonomía de gestión. En esta categoría se incluyen las agencias ejecutivas del Reino Unido, Australia, Irlanda, Bélgica o los Países Bajos. Sin embargo, no hay ejemplos de este tipo en la administración pública española (del nivel estatal).
- La categoría (2) se corresponde con organizaciones legalmente independientes y con autonomía de gestión, como por ejemplo los organismos autónomos y las agencias estatales de España, los entes públicos no departamentales del Reino Unido, y los entes estatutarios de Irlanda y Australia.
- La categoría (3) está constituida por entidades que se rigen por el derecho privado, siempre que el Gobierno tenga la propiedad mayoritaria de la organización. En esta categoría se incluyen las empresas públicas estatales y las fundaciones públicas.
- La categoría (4) se refiere a la ejecución de las tareas del Gobierno por parte de entes subnacionales como los estados, las comunidades autónomas, los cantones, los condados, las comarcas, las provincias y los municipios.
- La categoría (5) responde a otros entes que no han sido mencionadas arriba, pero que se financian a través de fondos públicos. Por ejemplo, la ejecución de funciones públicas por empresas privadas que no están controladas mayoritariamente por el Gobierno.

Los entes públicos con autonomía de gestión, pero diferente grado de independencia legal (véanse las categorías 1 y 2 fusionadas en la tabla, dado que no hay ejemplos de la categoría 1 en España) varían en función de los ámbitos políticos que cubren, sus tareas y su marco jurídico. Estos entes han sido además clasificados en tres grupos en lo que respecta a sus orígenes legales. No hay área política única o tarea pública para la que un tipo homogéneo jurídico de organización se conceda autonomía de gestión, con excepción de las agencias independientes que realizan funciones reguladoras.

Las organizaciones públicas autónomas –recogidas en la categoría 2– tienen características diversas, aunque hayan sido creadas con el mismo fin de flexibilizar la gestión. Un primer grupo de entes, los organismos autónomos, tienen personalidad jurídica propia y están formalmente separados del ministerio del que dependen. Estos organismos, que pueden ser administrativos, comerciales o dedicados a la investigación, tienen la capacidad de emplear ingresos propios en la gestión, aspecto que está vetado a las direcciones generales. Existen diversos ejemplos de organismos autónomos como el Parque Móvil del Estado (encargado de gestionar todos los coches oficiales), el Instituto

TABLA 1.  
TIPO DE ENTES SEGÚN LA TIPOLOGÍA (31 DE DICIEMBRE 2013)

Denominación	2009	2013	2015
Organismos autónomos	64	69	59
Entidades gestoras de la seguridad social	5	5	5
Agencias estatales	7	8	10
Otras entidades de derecho público	55	57	60
<b>Entidades con autonomía legal y de gestión (2)</b>	<b>136</b>	<b>139</b>	<b>134</b>
Fundaciones	59	47	40
Consortios	14	20	21
Entidades públicas empresariales	14	13	13
Sociedades mercantiles y asimiladas	212	156	148
<b>Fundaciones, consorcios, empresas públicas y sociedades (3)</b>	<b>299</b>	<b>236</b>	<b>222</b>
<b>Total</b>	<b>435</b>	<b>375</b>	<b>356</b>

Fuente: INVESPE.

Nacional de Estadística (INE) o la Oficina Española de Patentes y Marcas. La distinción entre organismos administrativos y comerciales no ha sido relevante en la práctica. Los organismos autónomos comerciales tenían un régimen económico más flexible desde la perspectiva contable y presupuestaria, pero están sometidos al derecho administrativo como los organismos autónomos administrativos.

El siguiente grupo está conformado por las agencias estatales. Las agencias estatales gozan de mayor autonomía de gestión que otros entes, al mismo tiempo que son responsables de los resultados que obtienen a través de los contratos de gestión, con consecuencias potenciales en la asignación los créditos presupuestarios posteriores. La gestión de estos entes se controla por el ministerio con el que se vincula, y el Ministerio de Economía y Administraciones Públicas a través de contratos plurianuales y los planes anuales de acción. El contrato plurianual establece el personal y los medios financieros de la agencia y los compromisos financieros del ministerio con el que se relaciona para lograr esos contratos, así como las consecuencias en caso de que el contrato no sea ejecutado según lo previsto por la agencia. El ministerio de referencia no puede controlar o cambiar las prácticas cotidianas de gestión de la organización ni modificar los objetivos ya establecidos en el contrato. Los cambios en los objetivos de los contratos plurianuales pueden realizarse anualmente según acuerdo de las partes.

Otro grupo de entes comenzó a aparecer a principios de 1990 («Otras entidades de derecho público» en la tabla 1). Muchas de estas entidades fueron creadas mediante un real decreto, cada una con un régimen jurídico distinto. En algunos casos, su régimen jurídico cambió con el fin de otorgar mayor autonomía a una función especial de interés público (Agencia Española de Protección de Datos, 1988-1992). En otros casos, se suponía que la nueva entidad tendría una mayor flexibilidad en la gestión de los

recursos como la contratación y la remuneración de personal (por ejemplo, la Agencia Tributaria en 1990). Todas estas organizaciones gozan de autonomía legal y algún tipo de autonomía de gestión.

Ya en la categoría 3, se encuentra un primer grupo formado por las fundaciones públicas, surgido en 1999. Las fundaciones, que estaban pensadas en un principio para el ámbito sanitario y la gestión de hospitales, han proliferado en el panorama organizativo español, aunque su número se redujo al amparo de la crisis durante los años 2010-14. Estas organizaciones están diseñadas para que sean más eficaces y eficientes en su funcionamiento. No obstante, no existe una evaluación independiente que permita conocer si esto se ha cumplido y en qué medida se ha visto afectada la calidad del servicio prestado. Aparte de las fundaciones hospitalarias hay numerosos ejemplos de fundaciones estatales como la Fundación Centro Nacional del Vidrio, la Fundación Colección Thyssen Bornemisza o la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, por citar sólo algunos ejemplos. Otros dos grupos dentro de la categoría 3 son las entidades públicas empresariales, que son organizaciones de titularidad predominantemente pública que operan en el régimen del derecho privado y gestionan servicios para los que existe una contraprestación (pago). Estas empresas públicas tienen ingresos propios y deben autofinanciarse. Por otro lado, las sociedades mercantiles son sociedades en las que la participación en el capital social de las entidades que integran el sector público estatal, sea esta directa o indirecta, es superior al 50 %. Ejemplo de las primeras serían ADIF Alta Velocidad o el Instituto del Crédito Oficial (ICO), y de las segundas AENA o la Agencia Efe.

## HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA UTILIZADA

### *Hipótesis y operacionalización de las variables*

El objetivo del presente artículo es analizar la relación entre la percepción de autonomía de las agencias públicas, con respecto a los ministerios de referencia correspondientes, y las actividades de rendición de cuentas que estas realizan hacia los mismos. Los resultados obtenidos provienen del análisis de una encuesta realizada a los máximos responsables de las agencias públicas españolas, considerando como tales las identificadas dentro de la categorías 2 y 3 (excepto las sociedades mercantiles, por su orientación fundamentalmente empresarial o de gestión instrumental). De este modo, en este estudio se plantea la cuestión de hasta qué punto existe una relación entre variables que miden la percepción de autonomía, y variables que miden la percepción de rendición de cuentas, y se analiza cómo de intensa es esta relación, por lo menos desde el punto de vista valorativo de los responsables de las agencias.

La operacionalización de las variables se inspira en el proyecto internacional colaborativo COBRA, ya mencionado. Por tanto, se ha seguido el modelo de la encuesta del proyecto COBRA y de algunos artículos publicados basados en dicha encuesta (Verhoest *et al.*, 2010; Overman *et al.*, 2015). Además, las preguntas derivan del

cuestionario común elaborado en el marco del proyecto de investigación internacional COBRA, en concreto a partir del documento titulado *Joint database for the COBRA-research: A list of variables and indices*. Con base en estos documentos, se han utilizado diferentes indicadores que permiten dar cuenta de percepciones vinculadas a ambas dimensiones (autonomía y rendición de cuentas). Así pues, la hipótesis de partida plantea que las agencias que se perciben con mayor autonomía tenderán a percibir un mayor despliegue de rendición de cuentas, en particular ante el ministerio de referencia para su actividad. Se podría suponer también como alternativa la posibilidad de que ocurriera el caso contrario: una situación en la que, al reducirse el control jerárquico de las agencias, estas no percibirían la necesidad de dar tantas explicaciones de sus actividades a sus referentes políticos en el Gobierno, al estar menos obligadas. No obstante, se considera que el interés y el esfuerzo para rendir cuentas va asociado a la percepción que tienen sus responsables de la necesidad de obtener apoyo y legitimidad, precisamente para mantener –o aumentar– su estatus autónomo (Bianculli *et al.*, 2015).

Para contrastar esta hipótesis (y su alternativa), teniendo en cuenta la estructura que presenta la encuesta y las limitaciones que presenta el análisis de sus resultados (al tratarse de preguntas de percepción), la metodología usada ha sido la construcción de índices sintéticos, a partir de diversas preguntas realizadas. De acuerdo con el glosario de términos estadísticos de la OCDE, entendemos por indicador sintético aquella combinación (o agregación) matemática de los indicadores que representan los distintos componentes del concepto que se pretende evaluar a partir de un sistema de partida, proporcionando una evaluación multidimensional del mismo.

En este sentido, son múltiples las razones que justifican el uso de indicadores sintéticos, entre ellas: su capacidad para facilitar la interpretación de la información por parte de los usuarios y evaluar de forma sencilla fenómenos complejos y multidimensionales, como los que atañen al presente trabajo. Para informar sobre la variable autonomía se han considerado tres índices compuestos, elaborados a partir de los datos de la encuesta<sup>1</sup>. Estos índices se basan en la diferenciación entre dos tipos de autonomía: la autonomía financiera y la autonomía fáctica u operativa. Por un lado, la autonomía financiera hace referencia a la capacidad de dichos entes de establecer tasas y precios públicos por servicios o productos, establecer colaboraciones o contratar con entidades de derecho privado e introducir cambios en el presupuesto. Por otro lado, la autonomía operativa hace referencia a la capacidad de las agencias de fijar sus propios objetivos, incluyendo en algunos casos también el seguimiento interno de sus resultados. Con base en estas definiciones, se han elaborado los siguientes índices:

– *Índice de autonomía financiera (IAF)*. Registra el grado de autonomía para la realización de distintas actividades de carácter económico-financiero. Se entiende

---

1. En el anexo, se detallan y especifican los criterios e ítems considerados para la construcción de cada uno de los índices analizados en el presente artículo.

que una agencia dispone de autonomía financiera total, cuando puede realizar, sin necesidad de autorización previa, las siguientes actividades:

- a) solicitar préstamos para inversiones;
- b) establecer tasas y precios públicos por servicios o productos;
- c) establecer colaboraciones con entidades de derecho privado;
- d) contratar con entidades de derecho privado;
- e) introducir cambios en los presupuestos de gasto de personal, de bienes corrientes y servicios y de inversiones;
- f) introducir cambios entre los presupuestos de los distintos años.

Para la construcción de este índice sintético, se considera el grado de autorización (*sin autorización, con autorización previa o no puede realizar esta actividad*) que tiene cada una de las agencias en relación con todos y cada uno de los ítems descritos. Posteriormente, los resultados de los ítems se han agregado y se obtiene el índice de autonomía financiera analizado.

- *Índice de percepción de autonomía financiera* (IPAF), que registra la percepción de los entes encuestados, de forma genérica, en relación con el grado de autonomía financiera del agente. Concretamente, este indicador se obtiene de la percepción de la (in)suficiencia del nivel de autonomía en la gestión financiera de las organizaciones analizadas, teniendo en cuenta la flexibilidad necesaria para las actividades que tienen que desempeñar.
- *Índice de autonomía fáctica u operativa* (IFAC), que muestra el grado en que los entes encuestados están implicados en la definición de sus propios objetivos. Concretamente, los resultados analizados son las respuestas de los directivos públicos a la pregunta: ¿en qué medida está su organización involucrada (formal e informalmente) en el establecimiento de sus propios objetivos? Por lo tanto, lo que se propone analizar con este índice es el grado de autonomía que tienen los entes para el establecimiento de sus metas, considerando en qué medida deben consultar previamente al ministerio de referencia, en qué medida se trata de una decisión conjunta o si, por el contrario, se trata de una decisión unilateral del ministerio de referencia (por lo tanto, el grado de autonomía fáctica, en este último caso, sería nulo).

Aunque de forma más indirecta, como forma de ejercer la autonomía, se analiza, mediante el indicador (en este caso, no se trata de un índice compuesto) de seguimiento interno –o SEGUINT<sup>2</sup>– cuál es el grado de control interno de la gestión mediante la definición y establecimiento de objetivos y resultados de las agencias.

Una de las formas de analizar la rendición de cuentas es considerar la frecuencia o intensidad de las relaciones entre las organizaciones analizadas y sus ministerios de

---

2. Hace referencia a las agencias que utilizan, como técnicas de gestión, el seguimiento interno mediante objetivos y resultados.

referencia para informar sobre el logro de los resultados y los objetivos definidos. Se asume que cuanto mayor sea el contacto o la interacción, el escenario será más proclive a que se dé un mayor rendimiento de cuentas.

Para ello se propone la siguiente variable:

– *Índice de rendición de cuentas* (RCU), que mide la frecuencia con la que las organizaciones encuestadas deben rendir cuentas al ministro o ministerio de referencia correspondiente en relación con los resultados o logro de los objetivos. En este sentido, se les preguntaba a los directivos públicos por la frecuencia en qué debían entregar informes al ministerio de referencia sobre la evolución y consecución de los objetivos planteados, categorizando las posibles respuestas de la siguiente forma:

- a) Grado elevado de rendición de cuentas: informes mensuales o mayor frecuencia.
- b) Grado medio de rendición de cuentas: informes cada dos meses hasta seis meses.
- c) Grado bajo de rendición de cuentas: informes anuales o con menor frecuencia.

### *Muestra, variables y datos*

Las agencias públicas objeto del estudio fueron identificadas a partir de INVESPE. De la lista total de entes activos en 2012, se incluyeron solamente las agencias estatales creadas en virtud de la Ley 28/2006 del 18 de julio<sup>3</sup>, los consorcios, las entidades gestoras de la seguridad social, las entidades públicas empresariales, las fundaciones, los organismos autónomos y la categoría «otras entidades de derecho público». A modo de aclaración, esta última categoría incluye agencias reguladoras como las recientemente extinguidas CMT o la CNE, así como otros órganos dotados de especial autonomía anteriores a la Ley 28/2006, tales como la Agencia Tributaria. De la totalidad de entes se excluyeron las sociedades mercantiles y empresas públicas (categoría 3), así como los fondos sin personalidad jurídica, las mutuas, y los órganos con dotación especial de los presupuestos generales del Estado, tales como las Cortes (incluidos dentro la categoría 2).

En conclusión, la muestra inicial contenía solamente 164 entes, una reducción significativa con respecto a los datos que muestra la tabla 1. No obstante, algunos elementos coyunturales obligaron a restringir todavía más la muestra. En concreto, con el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas el 21 de enero de 2013 se planteaban una serie de medidas de reordenación de organismos que afectaba a 27 de los entes incluidos en la muestra. Por esta razón, estos entes fueron

---

3. Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.

finalmente excluidos, ya que su situación de incertidumbre dificultaba la recogida de datos. En consecuencia, se obtuvo finalmente una muestra de 137 entes.

Una vez establecida la muestra, entre abril y noviembre de 2013 se llevó a cabo el proceso de recogida de datos. Este proceso se llevó a cabo en dos fases. En una primera fase, se extrajo del INVESPE toda la información de interés relativa a la forma jurídica de los entes, la adscripción ministerial, las tareas principales, el ámbito de política pública y se identificaron los máximos responsables de la agencia. En una segunda fase, se contactó a estos responsables por carta y correo electrónico invitándoles a participar, bien en papel o electrónicamente, en la denominada «Encuesta sobre la autonomía y el control de los entes del sector público estatal», que permaneció abierta entre julio y noviembre de 2013. A los participantes se les aseguró absoluta confidencialidad, tanto en la recogida como en el almacenamiento y procesamiento de los datos. Finalmente, de esta muestra inicial se obtuvo una tasa de respuestas del 47 % (64 respuestas).

El formato de esta encuesta conlleva las limitaciones antes apuntadas en relación con la naturaleza de los datos utilizados, obtenidos a partir de las percepciones de los directivos públicos. La mayor parte de las preguntas provenían del cuestionario del proyecto de investigación internacional COBRA, aunque se introdujeron también algunas preguntas propias. Por otra parte, tuvo que realizarse un importante esfuerzo de adaptación, tanto en la traducción del cuestionario como en la depuración de las preguntas, ya que no todas eran aplicables al contexto administrativo español. Finalmente, la encuesta incluyó 28 preguntas, divididas en los cuatro ámbitos de análisis que abarca el proyecto: 1) organización interna; 2) relaciones con el ministerio de referencia, dirección y control; 3) redes y actividades, y 4) gestión de la organización.

## ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Un primer dato que considerar en las respuestas obtenidas es el elevado nivel de autopercepción de su autonomía que presentan las agencias analizadas: un 90 % de los responsables de entes encuestados considera tener la autonomía necesaria para establecer sus propias metas y estrategias, sin necesidad de negociación y/o cooperación con el ministerio de referencia. En correspondencia con el dato anterior, casi el 70 % de las agencias declaran rendir cuentas en un grado elevado ante el agente que actúa como referente principal de control de la agencia. Un rendimiento de cuentas que se refiere tanto al ámbito presupuestario como a la planificación y funcionamiento de la entidad, además de al logro de objetivos y resultados.

A partir del marco teórico y al argumento que vincula ambas variables, la hipótesis inicial mantiene que las agencias que se perciben con mayor autonomía tenderán a desplegar una mayor rendición de cuentas, en particular ante el ministerio de referencia. Una relación que puede interpretarse, atendiendo al marco teórico, en términos de la necesidad de incrementar su legitimidad y consolidar su capacidad de actuación

autónoma. Para encontrar evidencias que apoyen esta hipótesis, se han elaborado diversas tablas bivariadas, a partir de los diversos índices elaborados con los datos de la encuesta. Las respuestas han sido agrupadas en tres niveles para cada índice (bajo, medio y elevado), y las variables han sido cruzadas en tablas de contingencia.

La siguiente tabla pone en relación el IAF con el RCU:

Tabla 2.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA FINANCIERA (IPAF) E ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (RCU) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 57)

		RCU		
		Grado bajo	Grado medio	Grado elevado
IAF	Grado bajo	0.0	3.5	3.5
	Grado medio	0.0	14.0	38.6
	Grado elevado	1.8	10.5	28.1

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

Se observa cómo estos dos índices se relacionan positivamente. En este sentido vemos como más de un 66 % de los directivos encuestados tienen un grado medio o elevado de autonomía financiera (entendida como la no necesidad de autorización para realizar determinadas actividades de carácter financiero) y, a la vez, un grado elevado de rendición de cuentas (esto es, entregan informes al ministerio sobre el logro de sus objetivos cada dos meses o menos). Por tanto, aquellos entes que tienen mayores niveles de percepción de autonomía para realizar operaciones financieras son los que reportan informes sobre su estado con mayor frecuencia al ministerio de referencia.

Si el IAF permite realizar una aproximación a elementos objetivos de control, el IPAF recoge una percepción subjetiva de los responsables de las agencias. La siguiente tabla (tabla 3) pone en relación el IPAF y el RCU:

Tabla 3.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE AUTONOMÍA FINANCIERA (PAF) E ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (RCU) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 58)

		RCU		
		Grado bajo	Grado medio	Grado elevado
IPAF	Grado bajo	0.0	8.6	6.9
	Grado medio	0.0	1.7	10.3
	Grado elevado	1.7	19.0	51.7

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

El IPAF –situando la atención en el ámbito de las opiniones ofrecidas por los diferentes agentes encuestados– muestra unos resultados algo sorprendentes, ya que son claramente más elevados que el IAF. Ello podría ser un indicio de que la percepción de autonomía financiera es superior a la existente efectivamente, y ello facilita la rendición de cuentas. Así, se observa también una clara relación positiva con el RCU. De hecho, más del 50 % de las agencias españolas incluidas en el estudio perciben que disponen de un grado totalmente suficiente de autonomía financiera (de acuerdo con las tareas que tienen que desempeñar) al mismo tiempo que registran un grado elevado de rendición de cuentas frente al ministerio. Es decir, que estas agencias rinden cuentas de sus actividades, como mínimo, cada dos meses, aún sin tener un fuerte control financiero.

La siguiente tabla (tabla 4) relaciona el IFAC (que mide el grado de implicación de las agencias en el establecimiento de sus propios objetivos) y el RCU:

Tabla 4.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA FÁCTICA (IFAC) E ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (RCU) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 58)

		RCU		
		Baja frecuencia	Frecuencia media	Frecuencia elevada
IFAC	Grado bajo	0,0	0.0	0.0
	Grado medio	0.0	0.0	10.3
	Grado elevado	1.7	29.3	58.6

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

En primer lugar, esta tabla pone en evidencia el alto grado de autonomía fáctica que perciben tener los directivos públicos encuestados. De acuerdo con los resultados, un 90 % manifiesta tener autonomía para establecer sus propias metas, ya sea de manera unilateral o consultando al ministerio de referencia. En esta línea, como refuerzo a dicha evidencia, más del 50 % de las entidades que afirman disponer de nivel alto de autonomía en la determinación de sus objetivos, también rinden cuentas de resultados y logros ante su ministerio de referencia con una alta periodicidad (informes con una frecuencia inferior a dos meses).

A continuación, se introduce el análisis de otro índice compuesto, el SEGUINTE, el cual recoge cuál es el grado de control interno de la gestión mediante objetivos y resultados de las organizaciones encuestadas. En este sentido, otro reflejo de la autonomía declarada por las agencias se da en el desarrollo de actuaciones de seguimiento y evaluación interna de objetivos y resultados, que puede ser utilizado posteriormente para la posterior rendición de cuentas, tal como se refleja en la tabla 5, que se muestra a continuación.

En este sentido, el 60 % de los entes muestra un alto nivel de autonomía en la determinación de sus objetivos y estrategias al mismo tiempo que también manifiesta, a su vez,

TABLA 5.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA FÁCTICA (IFAC) E ÍNDICE DE SEGUIMIENTO INTERNO (SEGUINT) (EN % SOBRE EL TOTAL, N= 58)

		IFAC		
		Grado bajo	Grado medio	Grado elevado
<b>SEGUINT</b>	Grado bajo	0.0	0.0	10.3
	Grado medio	0.0	3.4	18.9
	Grado elevado	0.0	6.9	60.3

Fuente: elaboración propia mediante datos los resultados de la «Encuesta a entes del sector público estatal. Proyecto COBRA».

disponer de un grado elevado del SEGUINT, esto es, de herramientas eficaces para realizar el seguimiento interno de sus resultados. Destaca, no obstante, que la percepción de autonomía fáctica se extiende a un amplio grupo de entes (alrededor de un 30%) cuyo índice de seguimiento interno es bajo o medio. Ello podría apoyar el indicio de que la percepción de autonomía es superior a su contenido efectivo, aunque tampoco habría que descartar que la autonomía *de facto* sea superior a la autonomía *de iure* en algunos casos.

## CONCLUSIONES

Este estudio quiere contribuir a entender mejor el proceso de *agencificación* en España. Al incluir en la muestra una alta variedad de entes administrativos con diversos grados de autonomía formal, se han podido tener en cuenta las principales variaciones del modelo de agencias en el país. En particular, el análisis ha prestado atención a dos cuestiones concretas: el nivel de autonomía percibida de las agencias públicas y la relación entre este nivel de autonomía y su percepción de la rendición de cuentas.

En lo que respecta a la primera de estas cuestiones, el estudio apunta a que los responsables de las agencias públicas españolas consideran que disponen de un alto nivel de autonomía, tanto financiera como operativa o fáctica. Los datos se refieren a la autopercepción de los responsables de dichas agencias, por lo que se requiere una cierta prudencia. En este sentido, es posible que los responsables de las agencias estudiadas se consideren autónomos en relación con el ambiente administrativo en el que están insertos. Por tanto, sería preciso complementar este estudio con investigaciones que presten atención a la perspectiva comparada, lo que permitiría comparar el nivel de autonomía de las agencias españolas con respecto a otros países, de cara a evaluar los niveles de convergencia del proceso de *agencificación* promulgado por la NGP y defendido por organizaciones internacionales como la OCDE.

En lo relativo a la segunda cuestión planteada, la relación entre la autonomía de las agencias públicas y la rendición de cuentas, se ha presentado la hipótesis que relaciona cómo las agencias que se perciben con mayor autonomía tienden a desplegar

una mayor rendición de cuentas ante el ministerio de referencia. Los datos obtenidos en la encuesta aportan evidencias a favor de dicha relación. Así, los resultados del análisis muestran que las agencias que se perciben con mayor autonomía tenderán a un mayor despliegue de rendición de cuentas, en particular ante el ministerio de referencia para su actividad. En este sentido, el interés y el esfuerzo para rendir cuentas va asociado a la percepción, que tienen sus responsables, de la necesidad de obtener apoyo y legitimidad, precisamente para mantener –o aumentar– su estatus autónomo. Por ello, con base en este estudio se puede sostener que la implantación del modelo de agencias públicas en España ha impulsado la rendición de cuentas y la transparencia en la Administración pública en España, favoreciendo un perfil de servidores públicos más preocupado y consciente de la importancia de rendir cuentas de sus actividades.

Son necesarios otros estudios para poder ahondar en las razones que explican la relación que se ha detectado. Pero teniendo en cuenta tanto el marco legal como las motivaciones de los actores implicados, puede señalarse que la estrategia de rendición de cuentas es una muestra del dinamismo y responsabilidad existente en las agencias que disponen de cierto grado de autonomía dentro de la Administración pública. Ello apunta a desactivar las críticas sobre su falta de control y señala el camino hacia formas de organización administrativa más eficaces y menos lastradas por sistemas de control paralizantes.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores de este artículo agradecen su participación a todos los encuestados. Del mismo modo, agradecen la ayuda prestada a Koen Verhoest, en particular por su contribución en el proceso de adaptación del cuestionario del proyecto internacional COST-COBRA/CRIPO al contexto español.

## Referencias

- Alba, Carlos R. y Carmen Navarro. 2011. «Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation», *Public Administration*, 89 (3): 783-800. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01886.x>.
- Bianculli, Andrea C., Jacint Jordana y Ana G. Juanatey. (2015). «International networks as drivers of agency independence: The case of the Spanish Nuclear Safety Council», *Administration and Society*. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399715581034>.
- Ballart, Xavier y Carles Ramió. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bertelli, Anthony M., Andrew J. Sinclair y Haram Lee. 2015. «Media attention and the demise of agency independence: Evidence from a mass administrative reorganization

- in Britain», *Public Administration*, 93 (4): 1168–1183. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12190>.
- Bovens, Mark. 2007. «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework», *European Law Journal*, 13 (4): 447–468. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Busuioc, Madalina. 2009. «Accountability, control and independence: the case of European agencies», *European Law Journal*, 15 (5): 599–615. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00480.x>.
- Busuioc, Madalina y Martin Lodge. 2015. «The reputational basis of public accountability», *Governance*, 29 (2): 247–263. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12161>.
- Carpenter, Daniel P., y George A. Krause. 2012. «Reputation and public administration», *Public Administration Review*, 72 (1): 26–32. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x>.
- Christensen, Tom y Per Laegreid. 2004. *The fragmented state-the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Dommett, Katharine y Chris Skelcher. 2014. «Opening the black box of administrative reform: A strategic-relational analysis of agency responses to termination threats», *International Public Management Journal*, 17 (4): 540–563. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.958805>.
- Flinders, Matthew V. y Martin J. Smith. 1999. «Realizing the democratic potential of quangos», en Matthew V. Flinders y Martin J. Smith (eds.), *Quangos, accountability and reform: The politics of quasi-government*. Nueva York: St. Martin's Press. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-27027-9\\_17](https://doi.org/10.1007/978-1-349-27027-9_17).
- Guidi, Mattia. 2015. «Modelling the relationship between independence and accountability of regulatory agencies», en Andrea C. Bianculli, Xavier Fernández-i-Marín y Jacint Jordana (eds.), *Accountability and Regulatory Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9781137349583\\_5](https://doi.org/10.1057/9781137349583_5).
- Gilardi, Fabrizio, y Martino Maggetti. 2011. «The independence of regulatory authorities», en David Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9780857936110.00026>.
- Hood, Christopher. 1995. «The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme», *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3): 93–109. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W).
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur y Xavier Fernández-i-Marín. 2011. «The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion». *Comparative Political Studies*, 44 (10): 1343–1369. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414011407466>.
- Koppell, Jonathan G. S. 2003. *The politics of quasi-government: Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Koop, Christel. 2011. «Explaining the accountability of independent agencies: The importance of political salience», *Journal of Public Policy*, 31 (2): 209-234. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X11000080>.
- Lafarge, François. 2012. «France», en Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert y Per Laegreid (eds.), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. London, Palgrave: 98-109. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9780230359512\\_10](https://doi.org/10.1057/9780230359512_10).
- Lægred, Per y Koen Verhoest (eds.). 2010. *Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lodge, Martin. 2004. «Accountability and transparency in regulation: Critiques, doctrines and instruments», en Jacint Jordana y David Levi-Faur (eds.), *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781845420673.00015>.
- Maggetti, Martino, Karin Ingold y Frédéric Varone. 2015. «Having your cake and eating it, too: Can regulatory agencies be both independent and accountable?», *Swiss Political Science Review*, 19 (1): 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spsr.12015>.
- Maggetti, Martino y Koen Verhoest. 2014. «Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward», *International Review of Administrative Sciences*, 80(2):239-256. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852314524680>.
- Maggetti, Martino. 2010. «Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical review», *Living Reviews in Democracy*, 2 (1): 1-9.
- Majone, Giandomenico. 1999. «The regulatory state and its legitimacy problems», *West European Politics*, 22 (1): 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>.
- Mulgan, Richard. 2000. «'Accountability': An ever-expanding concept?», *Public Administration* 78 (3): 555-573. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>.
- Overman, Sjors, Van Genugten, Marieke, y Van Thiel, Sandra. 2015. «Accountability after structural disaggregation: Comparing agency accountability arrangements», *Public Administration*, 93 (4), 1102-1120. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12185>.
- Ramió, Carles. 2001. «Las administraciones públicas», en Manuel Alcantara y Antonia Martínez (eds.), *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 381-404.
- Schedler, Andreas. 1999. «Conceptualizing accountability», en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The self-restraining State: Power and accountability in new democracies*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Philippe C. y Alexander H. Trechsel. 2004. *The future of democracy in Europe: Trends, analyses and reforms*. Strasburg: Council of Europe.
- Scott, Colin. 2000. «Accountability in the regulatory state», *Journal of Law and Society*, 27 (1): 38-60. Disponible en: [http://irsriver.ucd.ie/bitstream/handle/10197/6726/Accountability RegState.pdf?sequence=2](http://irsriver.ucd.ie/bitstream/handle/10197/6726/Accountability%20RegState.pdf?sequence=2)

- Smullen, Amanda J. 2010. *Translating agency reform*. Nueva York: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230289703>.
- Torres, Lourdes, y Vicente Pina. 2004. «Reshaping public administration: The Spanish experience compared to the UK», *Public Administration*, 82 (2), 445-464. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00402.x>.
- Van Thiel, Sandra. 2011. «Comparing agencification in Central Eastern European and western European countries: Fundamentally alike in unimportant respects?», *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7 (SI), 15-32.
- Verhoest, Koen, Astrid Molenveld y Tom Willems. 2015. «Explaining self-perceived accountability of regulatory agencies in comparative perspective: How do formal independence and de facto managerial autonomy interact?», en Andrea Bianculli, J. Jordana y and Xavier Fernández-i-Marín (eds.), *Accountability and regulatory governance: Audiences, controls and responsibilities in the politics of regulation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen y Muiris MacCarthaigh. 2010. *Autonomy and control of state agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230277274>.
- Verschuere, Bram. 2006. *Autonomy and control in arm's length public agencies: exploring the determinants of policy autonomy*. Lovaina: Universidad Católica de Lovaina.

## ANEXO I. CRITERIOS E ÍTEMS CONSIDERADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ÍNDICES

Para proceder al análisis de las tablas de contingencia, se han construido índices sintéticos a partir de la combinación de distintos ítems incluidos en cada una de las preguntas de la encuesta que se han analizado.

Tal como se ha comentado anteriormente, y de acuerdo con el glosario de términos estadísticos de la OCDE, se entiende por indicador sintético aquella combinación (o agregación) matemática de los indicadores que representan los distintos componentes del concepto que se pretende evaluar a partir de un sistema de partida, proporcionando una evaluación multidimensional del mismo.

La metodología usada para la construcción de los indicadores ha sido la agregación y se ha ponderado (en los casos que ha sido necesario). La ponderación de los distintos ítems se ha realizado con base en la bibliografía analizada y a los conocimientos de los propios investigadores.

En el presente trabajo se han analizado cuatro índices:

### 1. Índice de autonomía financiera (IAF)

El presente índice proviene de la agregación de los ítems de pregunta 4 de la encuesta y la ponderación establecida ha sido la siguiente:

100%	Q4_1 Solicitar un préstamo para inversiones
100%	Q4_2 Establecer tasas y precios públicos por servicios o productos
50%	Q4_3 Establecer colaboraciones con entidades de derecho privado
75%	Q4_4 Contratar con entidades de derecho privado
75%	Q4_5 Introducir cambios entre el presupuesto de gasto de personal y el presupuesto de gasto en bienes corrientes y servicios
75%	Q4_6 Introducir cambios entre el presupuesto de gasto en bienes corrientes y servicios y el presupuesto en inversiones
50%	Q4_7 Introducir cambios entre los presupuestos de diferentes años

## 2. Índice de percepción de autonomía financiera (IPAF)

El presente índice proviene de la agregación de los ítems de pregunta 5 de la encuesta y se establecen tres niveles de percepción de autonomía (grado elevado, grado moderado y grado bajo), mediante la agregación de los resultados de la escala «Totalmente suficiente» (5 puntos) a «Totalmente insuficiente» (1 punto), que se plantea en la encuesta.

## 3. Índice de percepción de autonomía fáctica (IFAC)

El presente índice proviene de sumar los ítems que se incluyen en la pregunta Q14 de la encuesta y se establecen tres niveles de percepción de autonomía (grado elevado, grado moderado y grado bajo), mediante la agregación de los resultados de la escala «Totalmente suficiente» (5 puntos) a «Totalmente insuficiente» (1 punto), que se plantea en la encuesta.

## 4. Índice de rendición de cuentas (RCU)

El presente índice proviene de sumar los ítems que se incluyen en la pregunta Q15 de la encuesta y se establecen tres niveles (grado elevado, grado moderado y grado bajo), en función de la periodicidad de la rendición de cuentas y a partir de la agregación de la escala planteada en la encuesta.

Presentado para evaluación: 29 de julio de 2016.

Aceptado para publicación: 13 de marzo de 2017.

ANA GARCÍA-JUANATEY

agarcia@ibei.org

Es investigadora posdoctoral del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y profesora asociada de la Universitat Pompeu Fabra (UPF).

JACINT JORDANA

jjordana@ibei.org

Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UPF y director del IBEI.

LAURA PASCUAL

laurapascualmas@gmail.com

Es colaboradora docente de la Universitat Oberta de Catalunya y técnica superior en análisis organizacional de la Diputación de Barcelona.

SALVADOR PARRADO

sparrado@poli.uned.es

Es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

MIQUEL SALVADOR

miquel.salvador@upf.edu

Es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la UPF y actualmente Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

DAVID SANCHO

david.sancho@upf.edu

Es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la UPF y actualmente director del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.

---

# Todos Somos Juárez. *Competition in state-making* y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012)

Todos Somos Juárez. *Competition in state-making and the war on drugs (2006-12)*

ESTEBAN ARRATIA

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)

## Cómo citar/Citation

Arratia, E. (2017). Todos Somos Juárez. *Competition in state-making* y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012). *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 83-111. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.04>

## Resumen

En el Foro Económico Mundial de 2016, Ciudad Juárez destacó como una de las ciudades latinoamericanas que lograron una notable reducción del crimen y la violencia asociada al narcotráfico, dejando atrás el estigma de ser la ciudad más peligrosa del mundo. Ante lo anterior cabe preguntarse: ¿cómo se generó tal cambio? Durante la guerra contra el narcotráfico (2006-2012), el expresidente Felipe Calderón desplegó al ejército en zonas críticas asediadas por los cárteles de la droga. No obstante, tras una masacre ocurrida en Juárez —urbe fronteriza sacudida por la violencia asociada al narcotráfico—, el Gobierno federal dio un giro en su enfoque militarizado. Como resultado, las operaciones fueron acompañadas por un inédito programa de ayuda socioeconómica: Todos Somos Juárez, cuyo objetivo era construir comunidades resistentes a la penetración del crimen organizado. A partir del concepto de «construcción competitiva de Estado» (*competition in state-making*), el presente trabajo analiza en primer lugar el diseño e implementación de la mencionada iniciativa, luego realiza un balance de los resultados obtenidos tras su ejecución y, por último, identifica las principales lecciones que se pueden extraer del caso mexicano. La principal conclusión del artículo es que la instrumentación de Todos somos Juárez se fundamentó en tres pilares estratégicos: enfoque holístico, activa participación ciudadana y coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

*Palabras clave:* construcción competitiva de Estado, guerra contra el narcotráfico, crimen organizado, comunidades resistentes, México.

## Abstract

In the 2016 World Economic Forum, Ciudad Juarez stood out as one of the Latin American cities that achieved a remarkable reduction of drug trafficking-related crimes and violence, leaving thus behind the stigma of being the most dangerous city in the world. Taking this into consideration, the question could be raised: how did such change emerge? During the war on drugs (2006-2012), former President Felipe Calderon deployed the army in critical areas besieged by drug cartels. However, and following a massacre in Juarez—a border city shaken by drug trafficking-violence—the Federal Government took a new turn in its militarized approach. As a result, the military operations were accompanied by an unprecedented socio-economic aid program: Todos Somos Juarez aimed at building resilient communities to the penetration of organized crime. Based on the concept of «competition in state-making», this paper first analyzes the design and implementation of the above-mentioned initiative; then, it performs an assessment of the results obtained after his execution; and finally, it identifies some key lessons that can be drawn from the Mexican experience. The main conclusion of the article is that Todos Somos Juarez was based on three strategic pillars: holistic approach, active citizen participation and coordination between the three levels of Government (federal, state and municipal).

*Keywords:* competition in state-making, war on drugs, organized crime, resilient communities, Mexico.

---

## INTRODUCCIÓN

Según un informe elaborado por el Centre for the Democratic Control of Armed Forces titulado *Armed Non-State Actors: Current Trends & Future Challenges*, el crimen organizado es un fenómeno económico que puede asumir roles institucionales y transformarse en poder paralelo capaz de proveer no solo oportunidades económicas, sino también regular la estructura social de comunidades enteras, ofreciendo múltiples bienes y servicios públicos a la población en aquellas áreas donde su presencia es más significativa. El resultado de este proceso es la construcción de legitimidad, particularmente en Estados que atraviesan por situaciones de conflicto o propensos a devenir Estados fallidos (DCAF, 2012).

En el caso de México, el principal vacío radica en la incapacidad del Estado para restablecer su presencia en los territorios, no solo desde la perspectiva de la seguridad, sino también con una oferta integral de bienes y servicios, o sea, «la presencia integral del Estado tiene dos niveles: el primero son las acciones sociales que servirán para restablecer la confianza entre el poder coercitivo del Estado y los ciudadanos, y en un segundo nivel están las acciones que tienen que ver con las responsabilidades específicas del Estado en dichos lugares. Las primeras tienen un valor operacional inmediato para ocupar el terreno, motivar a las fuerzas sobre su rol pacificador y modificar la actitud de los habitantes hacia los policías. Las segundas se proponen transformar los factores que reproducen la violencia y los delitos» (Villalobos, 2015).

Así, «mientras más ausente se encuentre el Estado o mientras más deficientes sean los servicios públicos que proporciona más susceptibles serán las comunidades de depender de las organizaciones delictivas que promueven el tráfico de drogas y otras economías ilegales y de convertirse en sus partidarios» (Felbab-Brown, 2013: 153). En contraste, si el Estado provee estos servicios a la población y se mejora su bienestar, esto desalentará a los ciudadanos a desarrollar actividades ilícitas como fuente de ingresos y como resultado se reducirá su apoyo al crimen organizado, dificultando aún más su penetración. No debe perderse de vista que el desarrollo de economías criminales se encuentra directamente vinculado a la carencia de medios de subsistencia alternativos en segmentos poblacionales postergados. Por tal razón, las intervenciones gubernamentales deberían focalizarse particularmente en los denominados Ninis (jóvenes que ni trabajan, ni estudian): el estrato demográfico más proclive a ser reclutado por los cárteles.

Desde esa perspectiva, Felbab-Brown (2010) sostiene que los gobiernos deben conceptualizar su respuesta institucional contra la violencia como una «construcción competitiva de Estado» (*competition in state-making*) entre organismos públicos y actores armados no estatales cuyo objetivo final es ganarse la lealtad de la población. En ese sentido, cabe señalar que «[c]ualquier estructura, lícita o ilícita, presente en estas zonas, ofrece incentivos financieros y cierto nivel de estabilidad para las familias. Las [comunidades] tienen la opción de apoyar o rechazar ya sea a los grupos criminales o a las fuerzas de seguridad, con base en su percepción de cuál puede generarles un mayor beneficio» (Patterson y Blain, 2014: 61). Por consiguiente, una respuesta política adecuada a este fenómeno debe proporcionar vías de acceso a bienes y servicios públicos con el propósito de que las personas transfieran su lealtad al Estado, fortaleciendo los lazos entre éste último y los ciudadanos, de manera tal que los vínculos existentes entre la población y los actores armados no estatales como los carteles se debiliten.

En otras palabras, la participación estratégica de estos actores no estatales afecta el propósito fundamental del Estado y tiene implicaciones políticas pues actúan como constructores competitivos de Estado, mermando su funcionalidad y legitimidad. De ese modo, mientras más orden, seguridad y bienes económicos brinden para ganarse los corazones y mentes de la población local, mayor es la posibilidad de convertirse en gobernantes protoestatales *de facto* con un alto grado de capital político gracias a «la aceptación y legitimidad suficiente de la población para asegurar su tolerancia, si no directamente, su preferencia por encima del Estado, e incluso su negativa a cooperar con él en el combate contra los criminales, reduciendo la capacidad de respuesta institucional» (Felbab-Brown, 2011a: 6). Por lo tanto, la promoción de apoyo masivo se asocia al concepto de construcción competitiva de Estado, que se traduce en una entidad gubernamental con un grado de legitimidad y capital político.

No obstante, los programas socioeconómicos para disminuir la violencia no son un sustituto de la seguridad. Por tal motivo es que previo a la reconstrucción de Estado debiera aplicarse un enfoque militarizado de la seguridad para recuperar ese

territorio<sup>1</sup>, romper el poder intimidatorio de las organizaciones criminales, restablecer la autoridad del Estado y disponerlo a la correcta implementación de programas gubernamentales. O sea, las intervenciones sociales preventivas en lugares dominados por delincuentes fracasan si no se recupera antes la autoridad del Estado. Recuperar el terreno implica que los criminales deben perder estabilidad, confort, movilidad, poder de intimidación y capacidad de concentrarse para actuar impunemente. Como asegura Villalobos (2010): «No se puede entrar a una zona dominada por [cárteles] con planes de asistencia tipo Madre Teresa y tampoco es previsible incentivar la participación ciudadana en sitios donde el narcotráfico tiene atemorizada a la sociedad». En resumidas cuentas, el éxito de la construcción competitiva de Estado radica en su potencial disuasivo frente a las organizaciones criminales y la demostración a la sociedad de que el Estado es más fuerte que los delincuentes.

Un ensayo de este modelo durante el periodo examinado fue el proyecto Todos Somos Juárez (en adelante, TSJ) desarrollado en la ciudad homónima. De esa manera, a partir del concepto de «construcción competitiva de Estado» (*competition in state-making*), el presente trabajo analiza en primer lugar el origen del programa; luego analiza el diseño e implementación de la mencionada iniciativa; a continuación se realiza un balance de los resultados obtenidos tras su ejecución y, con posterioridad, evalúa su posible emulación en otras zonas afectadas por la violencia asociada al narcotráfico. Finalmente, identifica las principales lecciones que pueden extraerse del caso mexicano.

## ¿CÓMO NACIÓ TSJ?

Ciudad Juárez, situada en el estado de Chihuahua, es una ciudad con mucho patrimonio histórico, donde habitan aproximadamente 1,3 millones de personas. Apodada como Paso del Norte, fue escenario de la ofensiva triunfal del presidente Benito Juárez ante el Imperio de Maximiliano y del triunfo de Francisco Madero que puso fin al Porfiriato (1830-1915). Pero en las últimas décadas, el libre comercio creó una fuerte expansión del sector manufacturero de exportación en México. En ese sentido, Juárez se convirtió en una meca para las maquiladoras, cuya producción se centra en el mercado estadounidense.

Desde los años ochenta del pasado siglo, gente de todo el país emigró a urbes fronterizas industriales como Ciudad Juárez, en busca de mejores oportunidades laborales. En efecto, su población aumentó el doble entre 1985 y 2010 (Calderón, 2013).

- 
1. Recuperación del control territorial es el despliegue, en un espacio determinado, de fuerzas militares y/o policiales que, combinando posiciones fijas, patrullas móviles, fuerzas de reacción, redes de inteligencia ciudadana y, en algunos casos, vigilancia aérea, se propone disuadir delincuentes, detectar delitos en fase temprana, frustrarlos en flagrancia o lograr capturas por persecución inmediata a quienes los hayan cometido (Villalobos, 2015).

Sin embargo, ese crecimiento demográfico no se vio acompañado de la necesaria inversión en infraestructura y servicios básicos, sino solamente en los aspectos necesarios para que se instalaran fábricas, sin considerar las necesidades de cientos de miles de personas que se trasladaron a Juárez para trabajar en ellas. Tanto el Gobierno federal como el estatal y local permitieron que la ciudad absorbiera este enorme aumento de población sin garantizar el acceso a servicios básicos como infraestructura, educación, vivienda o salud para los hijos de obreros de las maquiladoras. En este contexto de vulnerabilidad socioeconómica crecieron miles de niños y jóvenes, donde comenzaron a abundar las adicciones, la violencia y el delito. Así, una de las características de esta *nueva* Ciudad Juárez era la inseguridad, la falta de oportunidades económicas para sus habitantes y un tejido social resquebrajado.

FIGURA 1.  
CIUDAD JUÁREZ



Fuente: Meyer (2010: 3).

A inicios del sexenio calderonista, México atravesaba una crisis de seguridad. Tras décadas de pasividad estatal, los grupos criminales ganaron fuerza, afectando gravemente la vida de ciudadanos en diversas zonas del país. Sin embargo, la situación de Juárez fue particularmente crítica durante gran parte del mandato del expresidente panista, superando más de 3000 homicidios en 2010, es decir, una tasa de más de 200 por cada 100 000 habitantes, peor que la registrada en ciudades como Kandahar, Caracas o Bagdad; cifra más de diez veces superior a la tasa nacional de México y treinta veces el promedio global, situación que llevó a la ciudad a ganarse el honroso título de «la ciudad más violenta del mundo» entre 2008 y 2010 (Redacción, 2011).

Siguiendo el análisis de Gutiérrez (2010), es posible distinguir cuatro secuencias que han actuado como detonantes de la violencia en aquel sitio:

- a) en primer lugar, el arresto de Alfredo Beltrán Leyva, alias el Mochomo: la división entre dos viejos aliados que habían cooperado en el control de lucrativas rutas de narcotráfico tras el desprendimiento de la organización Beltrán Leyva del Cártel de Sinaloa, sumado a una coalición de organizaciones (Beltrán Leyva-Zetas-Juárez) para desplazar al Cártel de Sinaloa del paso transfronterizo Ciudad Juárez-El Paso. Esta secuencia de hechos actuó como *combustible* que encendió el conflicto en Juárez.
- b) En segundo término, los cárteles contrataron sicarios para sostener la guerra, lo que causó un enrolamiento masivo de pandilleros. Las pandillas de Ciudad Juárez se alinean con los bandos en conflicto y los cárteles proveen de armas a las pandillas. Esta secuencia de hechos tiene el efecto de *amplificar* el conflicto, al engrosar los recursos humanos y el armamento con que cuentan los bandos en disputa.
- c) En tercer lugar, ningún bando tiene capacidad suficiente para derrotar al otro y las autoridades locales no intervienen en la confrontación directa de los bandos: las instituciones de seguridad y procuración de justicia no tienen capacidad para prevenir, detectar e investigar la gran mayoría de hechos violentos, ni para sancionar a culpables. Se registran pocas aprehensiones y estas son de carácter aleatorio, lo cual permite que prevalezca un clima de impunidad. Estos hechos contribuyen a acelerar la intensidad del conflicto intercartel a gran escala, generando un efecto de *escalamiento y multiplicador*.
- d) Por último, al acentuarse, la violencia incorpora más organizaciones criminales y más pandillas en las filas de cada bando. El descabezamiento de tales organizaciones y pandillas propicia su fragmentación, lo que da paso al desplazamiento territorial de algunas organizaciones y pandillas por la dinámica de las disputas. Estos hechos tienen el efecto de *derramar o contagiar* la violencia a espacios donde no existía previamente, con lo que aumenta el número de localidades o municipios con violencia, por lo que se ensancha el área en que se registran ejecuciones.

Las cuatro secuencias descritas con anterioridad ayudan a entender la dinámica de la violencia en Juárez. Empero, conviene no subestimar los siguientes factores explicativos en relación con su crecimiento sistemático:

- a) *Ubicación geoestratégica*. Ciudad Juárez es un municipio muy codiciado por las organizaciones narcotraficantes, pues es el punto de cruce fronterizo mejor ubicado para mover droga desde El Paso (Texas), tanto a ciudades del este como del oeste de Estados Unidos.
- b) *Rezago socioeconómico*. Pese a que Juárez domina la economía y la demografía en Chihuahua, se caracteriza por altos índices de polarización social, exclusión

- educativa y extrema pobreza. Existe a su vez un tremendo déficit habitacional y de desarrollo urbano, y elevados niveles de drogadicción y prostitución. Alrededor de 120 000 jóvenes de entre 15 y 26 años no tienen acceso al aparato escolar ni al mercado laboral, situación que parece ser un campo abonado para el surgimiento de los denominados Ninis.
- c) *Baja calidad de vida y desarrollo humano.* El número de colonias afectadas por la violencia y el crimen en Ciudad Juárez ha aumentado gradualmente en los últimos diez años. En este sentido, catorce puntos críticos han sido identificados con más altos niveles de crimen y violencia. No es mera coincidencia que en estas zonas se encuentren las colonias con las calificaciones más bajas en los indicadores de vivienda e infraestructura de servicios públicos. Además, en estas colonias se constata también la mayor carencia de escuelas, de instituciones de educación media superior y de áreas verdes y recreativas.
- d) *Alta concentración de pandillas* Se estima que en Juárez existen cerca de quinientas pandillas con una membresía total aproximada que fluctúa entre las 15 000 y 25 000 personas. Treinta pandillas son consideradas de alta peligrosidad por su actuación extremadamente violenta. Entre estas destacan: Barrio Azteca, Los Mexicles, Los Bufones, Los Artistas Asesinos, Killer 13, Los Lobos, Los Veteranos, La Quinta y Los Diablos. Cientos de pequeñas pandillas barriales fueron absorbidas por pandillas más grandes, que a su vez fueron reclutadas como asesinos a sueldo por grandes cárteles. En algunos casos a los jóvenes se les paga mil pesos mexicanos (78 dólares) por cada ejecución (ICC, 2013:15). Particularmente, Barrio Azteca y Los Mexicles, las pandillas más poderosas, mantienen alianzas con los cárteles de Juárez y Sinaloa, respectivamente. De tal suerte que, las pandillas sacaron la violencia de la clandestinidad pues, a medida que se intensificaban los conflictos territoriales, los miembros de las pandillas y sus potentes armas se hicieron más visibles.
- e) *Ineficacia policial.* Históricamente, la alta presencia policial que registra Ciudad Juárez no ha podido frenar el ímpetu de la violencia criminal. En 2010, el municipio contaba con 4,3 policías federales por cada mil personas, estadística muy por encima del promedio de 2,8 policías por cada mil habitantes recomendado por Naciones Unidas. Pese a ello, estaba controlada por el narco mediante la corrupción y amenazas a sus agentes. Al tener que decidir entre estar en la *nómina* de carteles o morir, y sin el apoyo de sus superiores, los oficiales de policía ya no protegían a las personas frente al crimen (Guerrero, 2010).

## ¿CAMBIO DE ESTRATEGIA?

Particularmente, la violencia asociada al narcotráfico en Juárez alcanzó su punto más alto en 2008, después de que el Cártel de Sinaloa, el Cártel de Juárez y sus respectivos servidores declararon una guerra abierta contra el otro, con Juárez como punto

focal del enfrentamiento al ser la franja fronteriza por la que entra más droga a Estados Unidos. En ese momento, la tasa de homicidios fue de 130 por cada 100 000 habitantes, lo cual representa un 35 % de los asesinatos a nivel nacional (Pachico, 2013). A causa de estos niveles de violencia, el gobernador José Reyes Baeza y al alcalde, José Reyes Ferriz, solicitaron una intervención federal. De esa manera, el 21 de marzo 2008, el exsecretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, anunció el inicio del Operativo Conjunto Chihuahua. En la primera fase del operativo se desplegaron 2026 efectivos militares junto a 425 agentes de la Policía federal y Procuraduría General de la República (PGR). Tan solo cinco días después los militares asumieron el control de las instalaciones y funciones policiales en el estado de Chihuahua. En junio del mismo año, el Gobierno federal ordenó el despliegue de otros 1400 soldados para apoyar a los que ya estaban operando en Chihuahua. En marzo de 2009, el Gobierno anunció que iba a enviar 5332 soldados más a Ciudad Juárez y las fuerzas armadas tomaron el control de la policía local (Medellín, 2009).

Como en otras zonas del país, la ofensiva militar llevó a un contragolpe criminal y a una escalada de violencia sin precedentes pues, a pesar de la presencia masiva de militares en Chihuahua durante más de dos años, especialmente en Ciudad Juárez, los niveles de violencia delictiva no decayeron; por el contrario, entre 2006 y 2009 se cometieron alrededor de 4500 ejecuciones, es decir, tan solo en tres años el número de asesinatos en esa localidad creció quince veces (ICC, 2015: 1). No obstante, las autoridades federales y subnacionales se recriminaron mutuamente por la escalada de violencia y la cooperación inicial se quebró.

Un horrible acontecimiento provocó un vuelco inesperado en la estrategia trazada originalmente por el Gobierno federal para esta convulsionada capital norteña. Villas de Salvácar, ubicada al sur de Juárez, es un barrio obrero de pequeñas casas subsidiadas por el Gobierno que alberga a los trabajadores de las maquilas y sus familias. El 30 de enero de 2010, un grupo de jóvenes deportistas tenía una celebración en una de las casas que fueron abandonadas como consecuencia de la crisis *subprime* de 2008. Poco antes de la medianoche, una docena de hombres con armas de asalto irrumpieron en la vivienda dejando un saldo de dieciséis muertos.

Si bien antes de esta masacre existía una creciente preocupación por los altos niveles de violencia, que se manifestaba mediante protestas contra la presencia militar, esta tragedia en particular causó indignación local y nacional pues simbolizaba no solo la brutalidad de los sicarios, sino también la incompetencia y negligencia de las autoridades locales. Los juarenses no lograban entender cómo un grupo de «hombres fuertemente armados habían podido cometer un asesinato en masa y luego desaparecer en una ciudad bajo ocupación militar, con numerosos retenes. Aunque había un puesto médico y policial a pocas cuadras, el personal de emergencia y policía tardaron más de media hora en llegar, a pesar de las repetidas llamadas de auxilio» (ICC, 2015: 8).

A ello se sumó el mal manejo comunicacional demostrado por el expresidente Calderón, quien en varias ocasiones había calificado las muertes de civiles como un «daño colateral en la Guerra contra el narcotráfico». Así, durante una rueda de prensa en Tokio reaccionó frente a la muerte de los dieciséis adolescentes sugiriendo que las

víctimas eran pandilleros, al afirmar que «probablemente fueron asesinados por otro grupo con el que tenían cierta rivalidad» (EFE, 2010); es decir, un caso más de *se matan entre ellos*. Lo primero que se dio a conocer tras el crimen fue que La Línea (brazo armado del Cártel de Juárez) tenía órdenes de acabar con miembros de la pandilla Artistas Asesinos, que a su vez operaban con un cártel competidor, el de Sinaloa. No obstante, las investigaciones demostraron que los jóvenes asesinados no tenían ningún nexo con el crimen organizado. Por lo tanto, Calderón los criminalizó sin citar ninguna fuente que pudiera corroborar su hipótesis, la cual después retiró rápidamente. Esas desafortunadas declaraciones generaron una ola de críticas en la comunidad juarense contra el Gobierno, expresándolas en la visita de Calderón a los pocos días de ocurrida la matanza.

Si bien al comienzo Calderón hizo oídos sordos a los llamados a desmilitarizar Ciudad Juárez, el exmandatario debió retroceder en su política original y cambió su discurso en materia de seguridad, reconociendo la imperiosa necesidad de reformular la intervención federal mediante la implementación de una política integral orientada a minar, desde las raíces, la penetración del narcotráfico y la violencia que se vivía en el otrora Paso del Norte: «Necesitamos un enfoque más integrado [...] que incluya iniciativas de naturaleza social». De ese modo, el mismo presidente, quien en 2006 había anunciado su ofensiva contra cárteles vestido con una chamarra verde olivo, ahora admitía que «la acción militar no es suficiente por sí sola» (Wilkinson, 2010).

Precisamente, Ciudad Juárez era un símbolo visible del enfoque aplicado durante la guerra contra el narcotráfico, basado fundamentalmente en la ocupación policia-co-militar. Juárez era una *plaza* ocupada permanentemente con miles de efectivos desde el Operativo Conjunto Chihuahua en 2008. Nadie podía negar que en Ciudad Juárez, como en ningún otro sitio, se ejecutara a cabalidad y plenitud la visión, diagnóstico y estrategia originalmente concebida por el expresidente panista. Como plantea Lorenzo Córdova, académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el principal error cometido por la administración Calderón radicó justamente en su «visión unidimensional sobre seguridad pública. [Entendieron] el problema desde una perspectiva netamente policiaca y, en consecuencia, las políticas públicas al respecto [respondieron] a esa lógica. Pero en realidad el tema [poseía] una dimensión múltiple: existen factores sociales y económicos que inevitablemente inciden e influyen en el fenómeno de la delincuencia organizada, pero [fueron] descuidados y olvidados desde el punto de vista de la política pública» (Olivares, 2009).

## ¿EN QUÉ CONSISTIÓ TSJ?

En respuesta a la creciente presión pública, el exmandatario panista había ordenado a su equipo que diseñara una estrategia social para complementar los despliegues militares. El objetivo era crear un modelo de intervención que pudiera expandirse a todo el país. De hecho, hacia fines de 2009, expertos de seis secretarías llevaban meses trabajando en un plan de rescate para Juárez, con proyectos para mejorar los espacios

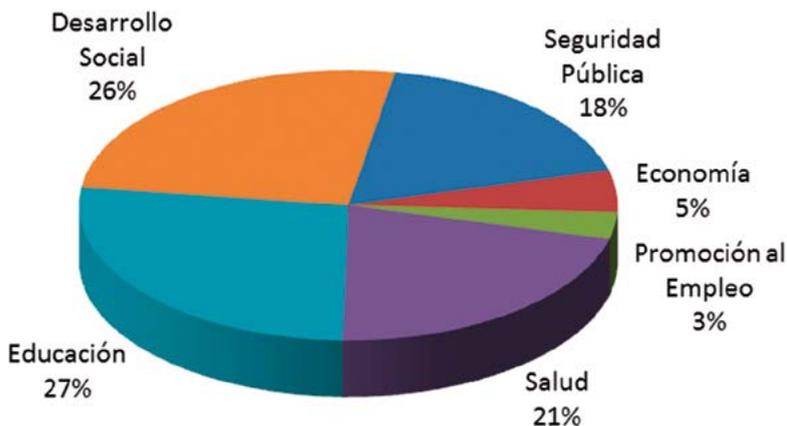
públicos, ampliar el acceso a la educación y promover la salud, incluido el tratamiento de la drogadicción. No obstante, la ola nacional de ira y frustración que causó la masacre de Villas de Salvárcar colocó al Gobierno federal en una posición políticamente más vulnerable y, con ello, forzó a imprimirle mayor sentido de urgencia en su actuación.

Felipe Calderón, acompañado por siete secretarios de Estado y por el titular de la PGR, emprendió tres viajes a Juárez a lo largo de un mes. Como resultado de estas visitas, el Gobierno federal anunció el 17 de febrero de 2010 la iniciativa TSJ con el objetivo de reducir la violencia desatada en la ciudad fronteriza mediante la reconstrucción del tejido social. Este programa integral, que requería una inversión aproximada de cincuenta millones de dólares, contemplaba la utilización de todo el conjunto de herramientas a disposición del Estado para abordar la problemática de la seguridad en Juárez. Se concibió como una ambiciosa intervención social que incluía la expansión de la infraestructura pública, transporte, guarderías y oportunidades culturales para la comunidad.

Según la hoja informativa del proyecto, el Gobierno federal plantea que la inseguridad, la falta de oportunidades sociales y económicas, la descomposición del tejido social y la proliferación de conductas antisociales son fenómenos entrelazados que no permiten el desarrollo pleno de los juarenses. Por ello, TSJ atiende el problema de forma integral, atacando no solo los efectos sino también las causas de la violencia (Muggah y Szabó de Carvalho, 2016: 33-34). Se estima que aproximadamente tres cuartas partes de los recursos (74 %) se destinaron a salud pública y educación, y a programas de fomento de la cultura, el deporte y el desarrollo. En contraste, tan solo una cuarta parte de las partidas se dirigió al ítem seguridad, como la instalación de dispositivos de seguimiento por satélite en vehículos policiales, más investigadores especializados en extorsión o secuestro, y asesores de crisis para víctimas (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1.

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN FEDERAL TOTAL POR ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA (2010-2011)



Fuente: elaboración propia a partir de Calderón (2013).

Dicho de otra forma, la mayoría de los recursos fueron dedicados a inversión social o, alternativamente, a proyectos de prevención social de la violencia. Bajo esa lógica, cabe destacar que el volumen de inversión en Juárez fue muy significativo considerando que, en años posteriores, el presupuesto federal de prevención de la violencia para todo México ascendió a menos de 3000 millones de pesos, es decir, menos de lo que había sido gastado en Juárez entre 2010 y 2011. Igualmente, la declaración de Juárez como «emergencia nacional» ayudó a simplificar los procedimientos administrativos y a agilizar las inversiones. En suma, toda esa inversión venía a compensar una percepción de abandono histórico de la ciudad por parte de los Gobiernos federales y estatales.

Aunque el expresidente no tuvo en cuenta a los Gobiernos estatal y local en el desarrollo de las primeras fases de TSJ, la creciente presión de la sociedad civil obligó al Gobierno federal a cooperar con las autoridades subnacionales en la ejecución del programa y a considerar también la voz de los juarenses, pues constituían la población objetivo, en tanto podían influir mayormente en ella. De este modo, académicos, organizaciones no gubernamentales, empresarios, trabajadores y dirigentes comunitarios formaron parte fundamental de la formulación, implementación y seguimiento de este proyecto, que contempló ciento sesenta compromisos para cumplir en 2012, agrupados en cinco categorías: seguridad, economía, empleo, salud, educación-cultura y desarrollo social (véase la tabla 1). El cumplimiento de estos compromisos fue vigilado por mesas ciudadanas, cuestión fundamental en el éxito de TSJ.

Tabla 1.  
NÚMERO DE COMPROMISOS POR ÁREA DEL PROGRAMA TODOS SOMOS JUÁREZ

Área de política pública	Número de compromisos
Seguridad	12
Economía	11
Empleo	5
Salud	40
Educación-Cultura	72
Desarrollo Social	20
<b>Total</b>	<b>160</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Calderón (2013).

Los objetivos generales de la estrategia implementada en 2010 por el Gobierno del expresidente Felipe Calderón fueron los siguientes:

- combatir las causas que generan la violencia;
- recuperar la paz y tranquilidad de los habitantes de la ciudad mediante la restauración del orden público;
- generar lazos de confianza entre los juarenses para reconstruir el tejido social.

Por otra parte, los objetivos específicos fueron los siguientes:

- establecer una comunicación directa con las autoridades para tratar asuntos en materia de seguridad;
- atender, promover y generar propuestas de proyectos e ideas que tengan como objetivo disminuir la delincuencia y promover la cultura de la legalidad;
- promover la confianza entre sociedad y autoridades con base en hechos;
- informar verazmente a la comunidad sobre el resultado de los indicadores de seguridad y su análisis;
- fortalecer las instituciones de seguridad municipales, estatales y federales;
- garantizar la permanencia y continuidad de programas y proyectos de seguridad, más allá de la culminación de las diferentes administraciones;
- reconocimiento institucional de la mesa por las tres esferas gubernamentales.

La sociedad civil se organizó y, junto a los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), se creó un canal de diálogo permanente con la Mesa de Seguridad y Justicia, con reuniones periódicas para discutir los avances y obstáculos de la seguridad juarense. El principal objetivo de la mesa consiste en reducir las tasas de criminalidad, de la que hace un seguimiento mensual mediante seis indicadores: número de homicidios, robos de vehículos con y sin violencia, secuestro, extorsión y robos a comercios. Sin embargo, el grupo no solo observa el comportamiento delictual: «La Mesa no tiene autoridad formal [...], pero actúa como un órgano ejecutivo: se llega a acuerdos, alguien se hace responsable [...] y en la siguiente reunión se evalúa el progreso» (ICC, 2015: 22).

Cabe subrayar que la mesa es autónoma y voluntaria y está integrada por catorce organizaciones, entre ellas asociaciones empresariales, grupos profesionales, la comisión de derechos humanos, una asociación de jóvenes y la universidad local. Si bien recibió críticas por no ser plenamente representativa, sus miembros afirman que se esfuerza por ser inclusiva y fomentar la expresión de diversos puntos de vista. La mesa se reúne dos veces cada mes, en sesiones plenarias con autoridades municipales, federales y estatales, incluido el alcalde, los jefes de la policía municipal y de tránsito, los comandantes locales de policía estatal y federal, y el fiscal del distrito de Juárez. Igualmente, conviene puntualizar que en dicha instancia se conformaron las siguientes comisiones: Centro de Atención Inmediata; Corredores de Seguros; Cultura de Legalidad; Identificación de Autos; Denuncias de Incidentes en Centros de Entretenimiento; Inteligencia Ciudadana; Sistema de Indicadores; Secuestro y Extorsión; Comunicación y Difusión, y Grupo de Participación con PGR (Milo, 2011).

A partir de lo anterior, es posible afirmar que la ejecución de Todos Somos Juárez estuvo fundamentada en los siguientes pilares:

- *Participación ciudadana.* Son los mismos ciudadanos juarenses quienes conocen mejor su realidad, por lo que, organizados en mesas de trabajo, fueron convocados para dar sus impresiones y así poderse elaborar una solución más efectiva de esta problemática. Fueron las recomendaciones realizadas por estas mesas las que

sirvieron como insumos o *inputs* de los ciento sesenta compromisos gubernamentales y también las que definieron a los representantes ciudadanos que vigilarían el cumplimiento de los objetivos trazados.

- *Integralidad de las políticas públicas*. La complejidad de la situación vivida en Juárez ameritaba que la política pública diseñada para solucionar el problema fuera una estrategia que articulara distintas instituciones y áreas de gestión pública.
- *Corresponsabilidad y participación de los tres niveles de gobierno*, que se materializa en el trabajo de dependencias y secretarías federales junto a entes municipales y estatales para asegurar el alto impacto de TSJ.

### ¿CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS?

Según Calderón (2013), el Gobierno federal invirtió más de 283 millones de dólares en TSJ, consiguiendo notables avances, entre los que cabe destacar:

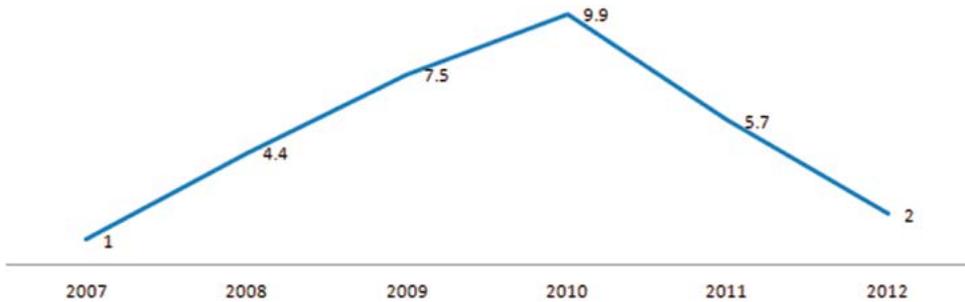
- un millar de escuelas se incorporaron al programa Escuelas Seguras, que promueve un ambiente seguro a través de la prevención de la drogadicción y la violencia;
- el número de becas también aumentó de manera espectacular, y la infraestructura educacional mejoró, especialmente en partes previamente desatendidas. Se otorgaron 14 552 nuevas becas a estudiantes secundarios y universitarios, lo que equivale a más de diez veces las concedidas en 2010. Además, se mejoró la infraestructura básica de doscientas cinco escuelas y se construyeron cinco nuevas escuelas preparatorias y una universidad;
- se dio cobertura universal de salud a través de la afiliación de más de 341 000 familias al Seguro Popular, programa gratuito del Gobierno federal de seguro médico. Cuatro grandes centros de salud fueron construidos y uno remodelado, incluyendo el Hospital Infantil y la conclusión del Hospital Psiquiátrico;
- se concedieron créditos blandos a 1379 pequeñas y medianas empresas, lo que permitió la creación de 835 empleos y la preservación de 18 073 puestos de trabajo. Además, 10 240 solicitantes de empleo han recibido becas de capacitación;
- se incorporaron más de catorce mil familias al programa federal contra la pobreza Oportunidades, llegando así a más de veinticinco mil familias. Se hizo otorgando subsidios en efectivo a hogares vulnerables, condicionados a que inscriban a sus hijos en la escuela y los lleven a chequeos médicos regulares.

En paralelo, los principales índices de criminalidad mostraron claras mejorías. Como se mencionó con anterioridad, se decidió priorizar la atención en seis delitos: homicidios, robos de vehículos con y sin violencia, secuestro, extorsión (cobro para el derecho a piso), y robos a comercios. Los gráficos que se incluyen a continuación son aportados por la Mesa de Seguridad y Justicia, con datos que comprenden desde el mes previo a la puesta en marcha de TSJ, enero de 2010, a diciembre de 2012. Cabe aclarar que el marco temporal obedece a que, si bien la administración sucesora, Peña

Nieto (2012-2018), continuó algunas de las políticas, no se apropió del programa TSJ en su totalidad.

Y aunque la intervención no estuvo dirigida única ni exclusivamente a los homicidios, todos los actores involucrados en el proyecto consideraban la reducción de los homicidios como la primera meta, tanto por su importancia en sí como por su vinculación con otros delitos. Como puede apreciarse, la cantidad de homicidios diarios se redujo dramáticamente, pasando de 9,9 en 2010 a tan solo dos en 2012.

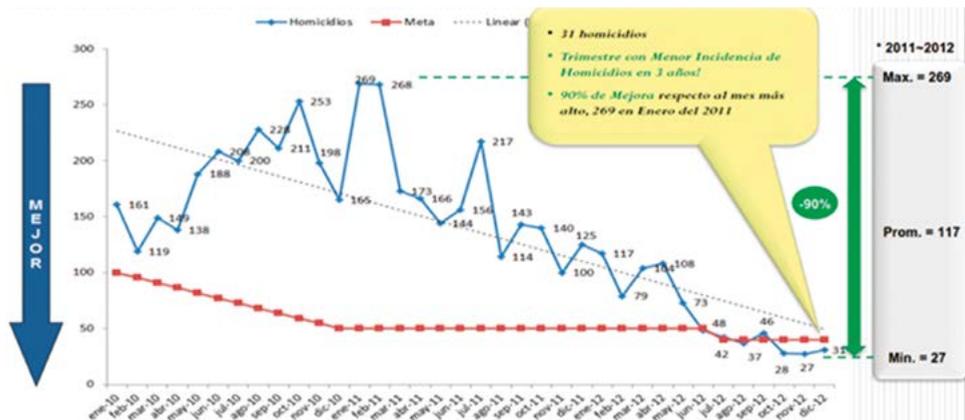
GRÁFICO 2.  
HOMICIDIOS DIARIOS EN CIUDAD JUÁREZ (2007-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de Pachico (2013).

Del mismo modo, en el gráfico 3 se aprecia que la tasa de homicidios en diciembre de 2012 cayó un 90% en relación con el mes más violento desde el inicio de TSJ (enero de 2011 con 269). En esa línea, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes disminuyó en forma notable, pasando de 145 en enero de 2010 a tan solo veintiocho en diciembre de 2012, como se observa en el gráfico 4.

GRÁFICO 3.  
EVOLUCIÓN DE HOMICIDOS EN CIUDAD JUÁREZ (2010-2012)



Fuente: Mesa de Seguridad (2012: 6).

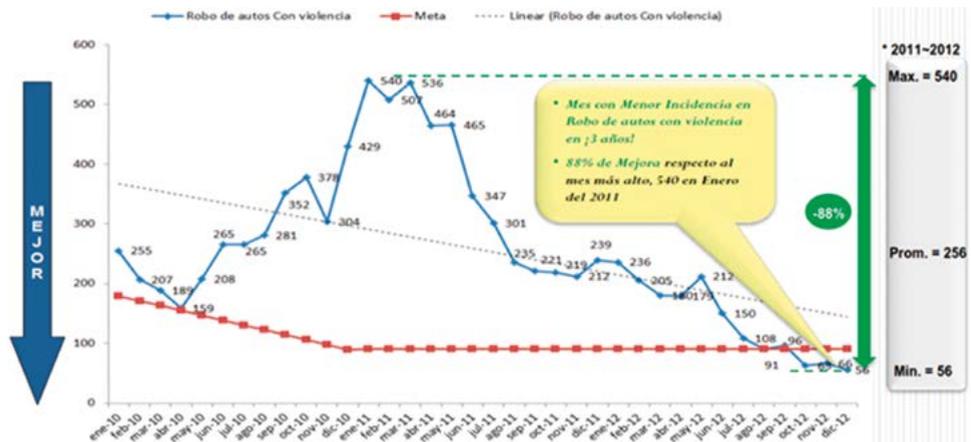
GRÁFICO 4.  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS CADA CIENTO MIL HABITANTES EN CIUDAD JUÁREZ (2010-2012)



Fuente: Mesa de Seguridad (2012: 7).

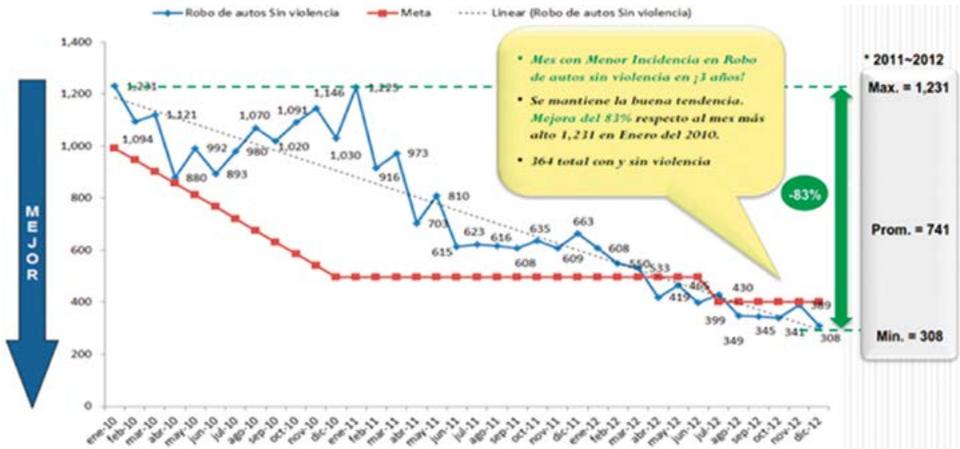
Además, Juárez ha logrado un éxito notable en la disminución de otros indicadores delictivos. Por ejemplo, el robo de autos con violencia y sin violencia está cercano a los niveles presupuestados como meta para el tiempo límite y la disminución en el tiempo ha sido significativa. Como se aprecia en el gráfico 5, desde enero de 2011 a diciembre de 2012 se registró una caída del 88% en el robo de vehículos, y el robo a mano armada en negocios comerciales decreció en un 75% entre mayo de 2011 y diciembre de 2012 (véase el gráfico 7).

GRÁFICO 5.  
EVOLUCIÓN DEL ROBO DE AUTOS CON VIOLENCIA EN CIUDAD JUÁREZ (2010-2012)



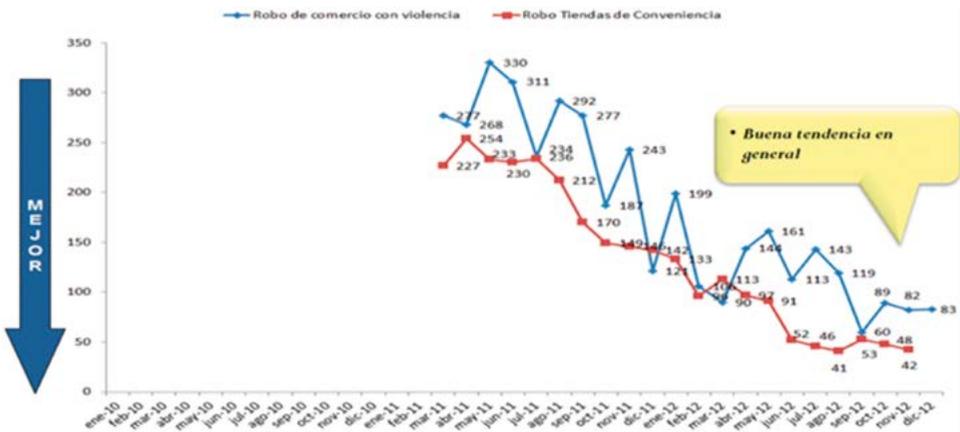
Fuente: Mesa de Seguridad (2012: 8).

GRÁFICO 6.  
EVOLUCIÓN DEL ROBO DE AUTOS SIN VIOLENCIA EN CIUDAD JUÁREZ (2010-2012)



Fuente: Mesa de Seguridad (2012: 9).

GRÁFICO 7.  
EVOLUCIÓN DEL ROBO EN COMERCIOS CON VIOLENCIA EN CIUDAD JUÁREZ (2010-2012)

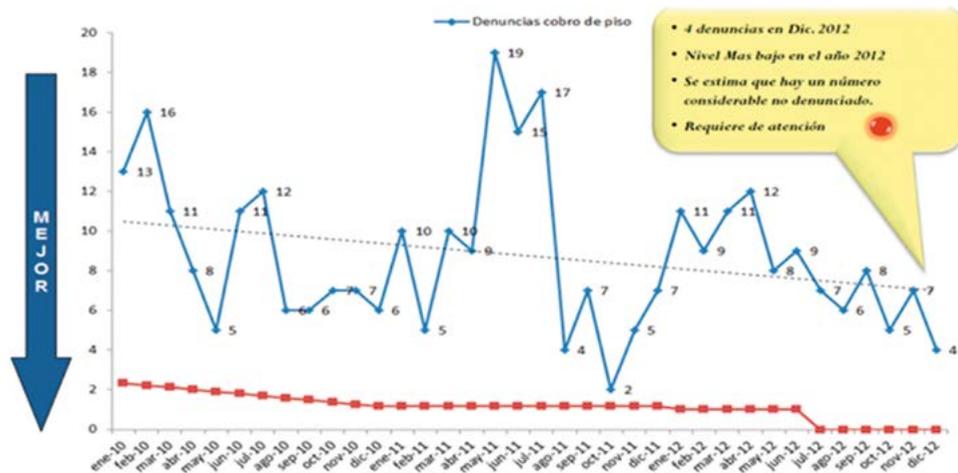


Fuente: Mesa de Seguridad (2012: 10).

Si bien no logró cumplirse completamente la meta en relación con la extorsión, también las denuncias por este delito disminuyeron considerablemente (véase el gráfico 8). Además, como se observa en el gráfico 9, Ciudad Juárez consiguió apartarse de la tendencia nacional en índices como el número de secuestros: en diciembre de 2012 aumentó cerca de un 20% en todo el país, mientras que en Juárez disminuyó un 100%, o sea, no se informó sobre ningún secuestro.

GRÁFICO 8.

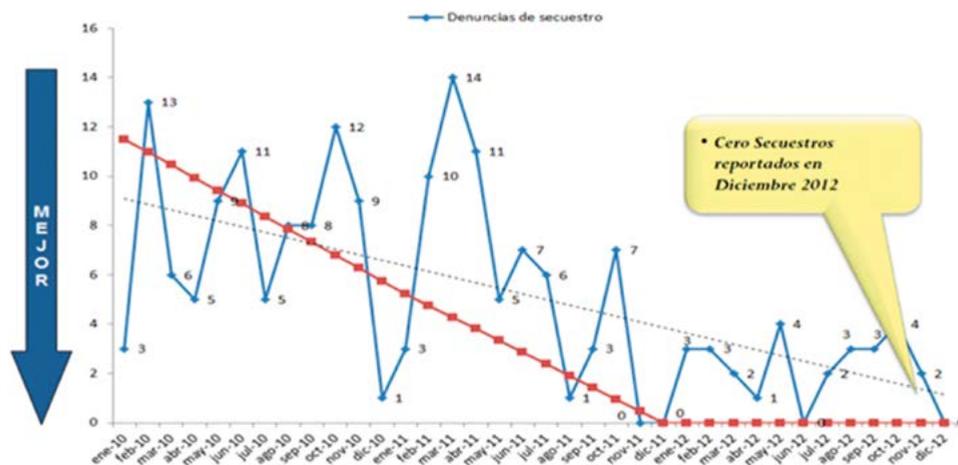
EVOLUCIÓN DE LAS DENUNCIAS DE EXTORSIÓN (COBRO DE PISO) EN CIUDAD JUÁREZ (2010-2012)



Fuente: Mesa de Seguridad (2012: 11).

GRÁFICO 9.

EVOLUCIÓN DE DENUNCIAS POR SECUESTRO EN CIUDAD JUÁREZ (2010-2012)



Fuente: Mesa de Seguridad (2012: 12).

Estos datos reflejan el cambio de tendencia originado por la inclusión de la perspectiva ciudadana y una aproximación integral de las políticas destinadas a Ciudad Juárez, llegando a cumplirse gran parte de las metas propuestas por la Mesa de Seguridad y Justicia. Así, TSJ se convirtió en el mayor triunfo de la administración

calderonista en materia de seguridad. En efecto, Calderón (2012) decía en febrero de 2012: «El trayecto aún es largo; los desafíos, enormes. Hoy, el rostro y la realidad de Ciudad Juárez están cambiando, poco a poco estamos superando injusticias y abatiendo rezagos añejos; y, gracias al esfuerzo de los juarenses, hoy comienza a clarear el horizonte [...]. Hoy, más que nunca, Todos Somos Juárez».

Pese a que existe consenso sobre el desenlace final, la reducción de la violencia, han surgido una gran variedad de hipótesis sobre los factores que incidieron en el resultado. En ausencia de una evaluación oficial del impacto, es natural que las interpretaciones sobre un proceso tan complejo y con tantas dimensiones diverjan en función de los actores. Sin embargo, es posible identificar algunos elementos de las políticas de Calderón que pudieron haber ayudado a que la crítica situación en Ciudad Juárez cambiara de rumbo.

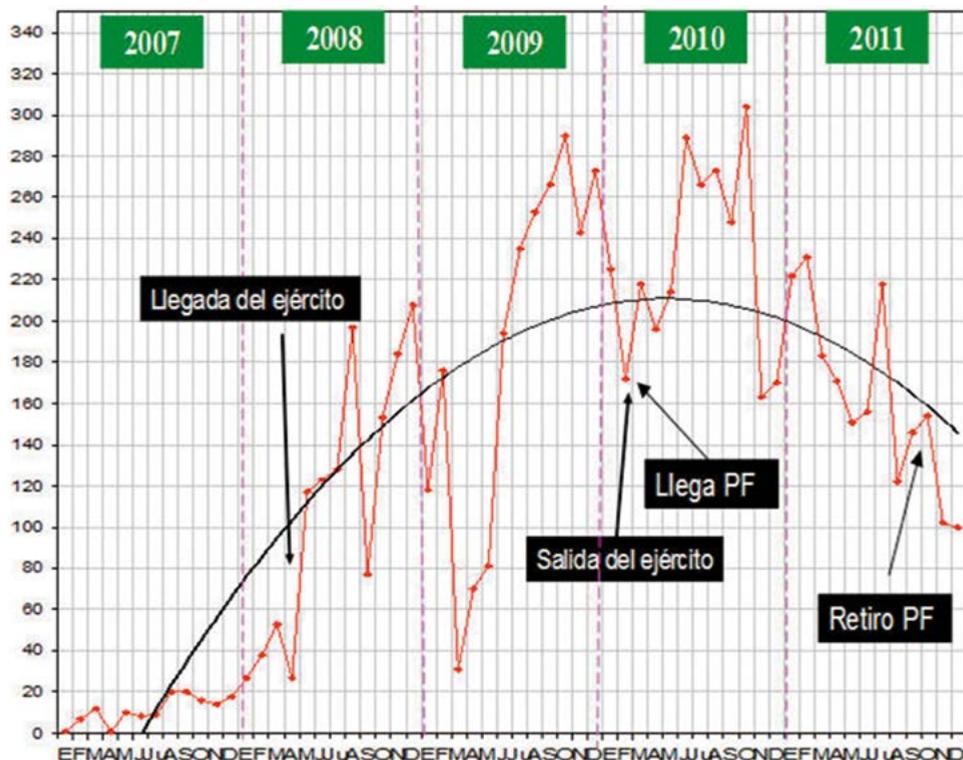
En primer lugar, según International Crisis Group (2015), TSJ en tanto política pública significó una cuantiosa inyección de recursos provenientes del nivel federal, dando oportunidades a la juventud en riesgo para ayudarle a evitar la tentación de entrar a formar parte de las pandillas callejeras. En palabras de Sandra Ramírez, trabajadora del proyecto comunitario no gubernamental Plan Estratégico de Juárez: «De repente hubo una cascada de financiamiento para programas como nunca habíamos visto». Desde ese ángulo, cabe destacar que: «El Gobierno de Juárez emprendió una campaña sin precedentes para crear centros comunitarios, especialmente en las zonas más desfavorecidas, aumentando su número de doce, en octubre 2010, a 44 para fines de 2012. Estos centros tienen como objetivo ganarse *los corazones y las mentes* de los residentes y alejarlos de los cárteles, ofreciendo programas de desarrollo personal, instalaciones deportivas y esquemas para la reconstrucción de barrios. Gran parte del dinero para su construcción fue proporcionado por el Gobierno federal, a través de Secretaría de Desarrollo Social» (ICC, 2015:14).

En segundo lugar, antes de anunciar su intención de poner más énfasis en la inversión social mediante TSJ, en enero de 2010 el Gobierno federal declaró que efectuaría un cambio en su estrategia de seguridad: el repliegue gradual del ejército junto al traspaso del control del Operativo Conjunto Chihuahua a la Policía federal, bajo el nuevo nombre de Operación Coordinada Chihuahua. En abril de 2010, aproximadamente 5000 policías federales fueron enviados para sustituir a los militares en la ciudad, con el apoyo de 3000 policías municipales (Stevenson, 2010). Tras su llegada, la Policía federal prometió implementar tácticas más sofisticadas, en contraste con las operaciones agresivas que habían caracterizado al Ejército (ver Gráfico 10). En diciembre de 2011 Juárez vio la retirada total de militares y de la mayoría de policías federales distribuidos en la ciudad, y el retorno de la autoridad a las unidades de la policía local. La entrega tuvo mucho que ver con la insatisfacción pública con los soldados, fuertemente criticados por cometer abusos y contribuir negativamente a la época más violenta de la ciudad, así como con su ineffectividad en disminuir la violencia y criminalidad. Los militares que patrullaban las calles en Juárez tenían poca capacidad de inteligencia y escaso conocimiento de la ciudad y su dinámica criminal. Por tal motivo, los militares no solo usaron desproporcionadamente la fuerza, sino también

cometieron violaciones al Estado de derecho, como irrumpir en las casas sin una orden judicial (Felbab-Brown, 2011b).

GRÁFICO 10.

EVOLUCIÓN DE HOMICIDIOS E INTERVENCIÓN DE FUERZAS FEDERALES EN CIUDAD JUÁREZ (2007-2011)



Fuente: Escobar (2012).

Vinculado a lo anterior, se encuentra la reconstrucción de la Policía municipal bajo el liderazgo de Julián Leyzaola, un coronel retirado del Ejército que en marzo de 2011 tomó las riendas como secretario de Seguridad Pública de Juárez, después de haber liderado un cambio brutal pero efectivo en Tijuana. De esa manera, el exmilitar no reemplazó a los oficiales de policía por soldados como sucedió en Guadalupe, Nuevo León (Corcoran, 2011). En su lugar, la Policía municipal fue completamente limpiada, más de la mitad de los agentes y oficiales fueron despedidos o renunciaron. O sea, la primera medida del Gobierno federal en Juárez, aniquilar la Policía, fue correcta desde el punto de vista jurídico. Cambiaron a tres mil policías por dieciséis mil agentes entre soldados y agentes federales. Sin duda, aquellos tres mil policías estaban corrompidos por los narcos porque era la única forma de sobrevivir en ese ambiente

(Petersen, 2010). En efecto, desde la llegada de Leyzaola más del 90 % de las fuerzas de seguridad estatal y municipal en Chihuahua han sido certificadas tras haber aprobado la verificación de sus antecedentes y pruebas poligráficas (Chaparro, 2013). Igualmente, el exmilitar incitó a la fuerza de seguridad local a asumir un papel mucho más activo en el combate contra el crimen, ejecutando métodos policiales en sintonía con la teoría de Ventanas Rotas<sup>2</sup> desarrollada en Nueva York: creó bases de datos de delincuencia por vecindarios y desplegó a sus elementos para atacar delitos en áreas específicas en función de esas estadísticas.

En noviembre de 2010, la Secretaría de Seguridad Pública juarense dio a conocer la puesta en marcha de una nueva política para el *control total* de las calles: la construcción de *islas de seguridad*, un programa que divide la ciudad en secciones, y que visualiza a la ciudad como una serie de bloques o cuadrantes, cada uno con un policía asignado para proteger un área específica. Por lo tanto, esta iniciativa se centró en reducir los niveles de delincuencia sección por sección, ocupando los barrios más peligrosos con agentes policiales (Chaparro, 2013). No obstante, este cambio no estuvo exento de efectos secundarios: el número de residentes encarcelados se disparó, y se recibieron denuncias de abuso por parte de fuerza policial municipal. Más aún, desde su llegada las quejas se triplicaron (Camarena, 2012).

Sin embargo, actualmente la policía juarense «comete muchos menos abusos que sus antecesores infiltrados por el crimen organizado, según los residentes. El actual jefe, César Muñoz, dice que fortalecer las relaciones comunitarias es su máxima prioridad: los agentes visitan las escuelas frecuentemente y se les alienta a hablar con los residentes en lugar de permanecer en sus vehículos» (ICC, 2015: 14). Por lo demás, la dirección de Leyzaola contribuyó a mejorar la seguridad y dificultó las operaciones de los cárteles y sus soldados. Respaldo por estos favorables resultados, Leyzaola insistió en que podía hacerse cargo de la seguridad pública empleando únicamente a la policía municipal.

En quinto lugar, la crisis impulsó reformas orientadas al fortalecimiento institucional de los Gobiernos estatal y municipal mediante medidas legislativas y administrativas en el sector de la seguridad y la justicia. Bajo esa premisa, el código penal estatal fue endurecido; entre otras cosas, se estableció la sentencia máxima de cadena perpetua para los delitos de secuestro, extorsión, homicidios múltiples y el asesinato de policías o periodistas. Se purgó a fiscales del Estado, y se investigaron periódicamente sus antecedentes; además se mejoraron su formación y condiciones laborales. «Antes, los malos estaban tanto fuera como dentro. La Fiscalía estaba infiltrada», indica un fiscal de Juárez. Vale decir, la mayoría de mandos policiales estaban en la *nómina* de los cárteles, y que trabajar para el narco no era una opción, sino un

---

2. Postulado que busca aplicar medidas desde el momento en que surgen los primeros indicios de disfunción social, de forma que no se dé oportunidad al deterioro del clima social. No obstante, la eficacia de estos enfoques ha sido ampliamente cuestionada, sobre todo en el momento de su aplicación en el contexto latinoamericano (Lohmuller, 2015).

imperativo. «O entrabas al juego o te chingaban: plata o plomo» (ICC, 2015:13). Paralelamente, se registraron aumentos sustanciales en los presupuestos para las autoridades judiciales de mayor rango en el ámbito estatal, quienes tienen a su cargo el enjuiciamiento de muchos de los denominados «crímenes de alto impacto» asociados con grupos criminales, incluyendo homicidio, secuestro y extorsión. En Juárez, el incremento correspondiente fue de 2100 millones en 2010 a 4100 millones de pesos mexicanos en 2013. En otras palabras, un incremento del casi 100% en solo tres años, durante los cuales la economía mexicana solo creció un 12%, aproximadamente (Corcoran, 2016).

No obstante, existiría otra explicación, menos alentadora por cierto, para la disminución de la violencia en Ciudad Juárez que poco o nada tiene que ver con las acciones del Gobierno federal, sino con la dinámica del crimen organizado. De acuerdo a esa línea argumental, las mejoras en seguridad obedecerían principalmente a que la batalla campal entre el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Juárez por el control de las rutas que cruzan la ciudad, la cual comenzó en 2008, supuestamente habría llegado a su fin, teniendo el siguiente desenlace: la victoria del Cártel de Sinaloa, liderado por Joaquín *el Chapo* Guzmán, sobre el Cártel de Juárez. Dado que esa disputa fue el catalizador de violencia más importante durante diez años, podría ser una hipótesis plausible (Corcoran, 2012).

Bajo esa lógica, tras superar en armas a su principal rival, Sinaloa supuestamente habría forzado un pacto de no agresión a fin de dividirse el territorio y así garantizar que el corredor para drogas ilegales a Estados Unidos permaneciera abierto. Conforme a lo señalado por un agente federal mexicano, un muy debilitado Cártel de Juárez pasó a operar en el centro y oeste de la urbe, controlando las ventas de drogas más importantes y la prostitución, así como el acceso a dos puentes internacionales, mientras que el Cártel de Sinaloa controlaría la zona menos poblada al oeste, que tradicionalmente ha sido una ruta principal de tráfico (ICC, 2013: 43-45).

Existen ciertos indicios que apoyarían esta teoría: un elemento clave sería el declive de La Línea, el principal brazo armado del Cártel de Juárez, que durante varios años repelió las fuerzas leales a Guzmán. Y pese a que alguna vez fue un jugador importante en el panorama del narcotráfico en el país, sus conexiones con Colombia y Estados Unidos se han perdido, y el grupo claramente se ha subyugado a los sinaloenses. El cártel no solo ya no constituía una red transnacional real, sino que debería considerarse como una organización criminal de *dos niveles*, al igual que algunas bandas regionales como Los Aztecas. Por último, como era de esperar, el Cártel de Sinaloa se habría mantenido fiel a su bajo perfil. Esta organización narcotraficante se caracteriza por usar tácticas más suaves y pragmáticas como el soborno y el cobro de comisiones, en lugar de espantosas matanzas (Ramsey, 2012). Con ella al mando del hampa en Juárez, probablemente la violencia asociada al narcotráfico podría haber llegado al mínimo, lo cual explicará la dramática caída en la tasa de homicidios registrada a partir de 2010.

La mejora fue sustancial, aunque la ciudad siguió siendo un lugar relativamente violento. Lo cierto es que en comparación con los tiempos más duros, podría decirse que la zona se ha *pacificado*. «Juárez ha conseguido un logro incomparable; que ciudades

como Medellín y Palermo tardaron diez años en hacer lo que acá se ha hecho en tres», indica el fiscal local Enrique Villarreal (Llano, 2013). Este esfuerzo contribuyó a debilitar a los cárteles operativos en el área y ayudó a los gobiernos locales a resistir los intentos violentos de captura del gobierno y de la sociedad civil. Hoy en día ya no se habla de una ciudad caótica. Arturo Valenzuela, portavoz del programa TSJ, aseguró en agosto de 2012 que Juárez había dejado de ostentar el título mundial de «la más violenta» (Zepeda, 2012). Fue así como la vida nocturna tuvo un auge, los restaurantes y pubs volvieron a abrir sus puertas en el centro de la ciudad, las policías volvieron a su rol de vigilantes, terminando así con las rondas de las patrullas militares a las que se acudió como medida de emergencia en el momento más crítico de la situación, y las fábricas comenzaron a contratar trabajadores nuevamente.

Ahora bien, no puede explicarse lo sucedido en Juárez sin considerar el contexto más amplio de guerra contra el narcotráfico impulsada por el expresidente Felipe Calderón en diciembre de 2006, estrategia para la cual TSJ significó un punto de inflexión. A partir de ese momento, Calderón, sin desarticular plenamente el enfoque militarizado, comenzó a pensar en una política de prevención de la violencia que fuera aplicada simultáneamente. Existen versiones diferentes sobre esta nueva orientación, pues algunos piensan que Calderón había percibido los límites de su estrategia y estaba buscando un cambio de rumbo, mientras otros creen que la crisis juarense precipitó este viraje estratégico (Vilalta y Muggah, 2014). De lo que no cabe duda es que la intervención llevada a cabo en el otrora Paso del Norte, basada en un programa extensivo de distribución de bienes y servicios públicos, reflejó un importante cambio de paradigma en la política antinarcóticos del Gobierno federal, mostrando cierta flexibilidad en su enfoque para abordar el crimen y violencia en Juárez: «En lugar de aplicar una solución centrada principalmente en el combate a los cárteles y la captura o abatimiento de capos, el Gobierno dio paso a la prevención de la violencia mediante proyectos sociales» (ICC, 2015: 16).

En esa línea, Bastidas (2010) asegura: «En Ciudad Juárez, [vimos] toda la fuerza del Estado, pero por los resultados, no toda la inteligencia del Estado [...La guerra contra el narcotráfico era] de largo plazo, mucho más profunda, [había que combatirla] con militares y policías, sí, pero también con valores, instituciones y programas sociales. Porque [era] necesario lograr el concurso y participación de toda la sociedad y porque se [requería] mucha inteligencia: de la que ayuda a procesar la información gubernamental y de la que ayuda a comprender la tarea de gobernar y de ejercer un verdadero liderazgo político y social». Vale decir, cada despliegue militar y/u operativo policial debió ir acompañado por un programa de salud pública, un programa educativo, un programa de desarrollo económico, los apoyos a pequeñas y medianas empresas e industrias, un programa urbanístico y medioambiental y, por supuesto, todas las instituciones del Estado de derecho. En efecto, Calderón parece haber aplicado los postulados de Vanda Felbab-Brown y reconceptualizó su respuesta contra los grupos criminales como una competencia entre ambos por la lealtad de la comunidad juarense pues, como se planteó con anterioridad, el crimen organizado tiene un campo abonado de presencia, actividad y captación en áreas donde el acceso a bienes públicos

y servicios sociales no están garantizados, siendo capaz de asumir funciones paraestatales. En contraste, si se proveen estos servicios a la población y se mejora su bienestar, esto desalentará a los ciudadanos a desarrollar actividades ilícitas como fuente de ingresos y como resultado se reducirá su apoyo a organizaciones narcotraficantes, dificultando aún más su penetración.

TSJ ilustra un exitoso caso en el cual circunstancias excepcionales llevaron a las autoridades municipales a trabajar coordinadamente con sus homólogos federales y estatales, de modo que los esfuerzos oficiales (sumado a una activa sociedad civil, dirigida por líderes empresariales y comunitarios locales que apoyaron los cambios gubernamentales) tuvieron un efecto multiplicador, logrando disminuir la epidemia de violencia criminal hasta niveles previos a la crisis en Juárez, en lugar de trabajar con fines contrapuestos de manera que obstaculice la provisión de seguridad. Como sostiene Héctor Murguía, quien se convirtió en alcalde de aquella urbe en octubre de 2010, cuando el número de asesinatos llegó a su nivel más alto: «No fue una sola acción en especial. Primero, fue la coordinación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal [...]. Luego lo podemos dividir en dos vertientes: la policíaca y otra, el desarrollo social» (ICC, 2015: 41).

### ¿PUEDE EMULARSE TSJ?

Considerando los favorables resultados obtenidos en Juárez surge naturalmente la interrogante: ¿es posible replicar tales logros en otras ciudades del país? Más allá de las lecciones anteriormente enunciadas, sin embargo, aún no queda muy claro lo que TSJ les enseñó a los *policy-makers* que buscan replicar la misma fórmula en otras ciudades mexicanas que experimentan crisis de seguridad, tales como Acapulco, Monterrey y Culiacán.

Pese a que la iniciativa culminó con la presidencia de Calderón en diciembre de 2012, todavía se desconoce su impacto a largo plazo pues «estos esfuerzos nunca fueron evaluados, por lo que en gran parte se desaprovechó la oportunidad de crear programas innovadores y sostenibles, sujetos a revisión y evaluación externas» (Gagne, 2015). En este sentido, conviene recordar que este programa fue diseñado e implementado con carácter de urgencia, sin apenas planificación ni estrategia. Al respecto, el exsecretario de Gobernación, Alejandro Poiré, explica que «la idea era hacer tanto como fuera posible, tan rápido como fuera posible, hicimos todo sin guión [...]. Juárez ardía, y teníamos que apagar las llamas» (ICC, 2015: 15). Si bien, después de los primeros cien días el Gobierno anunció que se había completado 90 % de los compromisos asumidos, nunca publicó una evaluación final sobre la intervención.

De esa manera, al no realizarse evaluaciones de impacto del programa, el Gobierno federal lamentablemente desaprovechó una valiosa oportunidad para entender mejor qué iniciativas preventivas fueron efectivas y cuáles tuvieron un efecto insignificante sobre la seguridad ciudadana. Sin estos valiosos *inputs* para la toma de decisiones, es muy difícil determinar con exactitud cómo aplicar políticas eficaces en otras ciudades.

En ese sentido, las autoridades mexicanas fallaron en Ciudad Juárez, pues el objetivo era aplicar el aprendizaje obtenido en otras urbes sacudidas por la violencia. Como sostiene Enrique Betancourt, quien dirigió el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana durante la administración Calderón: «El objetivo era Juárez, pero la idea hubiera sido desarrollar un plan de impacto colectivo que pudiera ser utilizado en todo el país» (Gagne, 2015).

Como se ha dicho, naturalmente existen múltiples variables que influyen en la violencia urbana, desde problemas socioeconómicos, pasando por dinámicas criminales, hasta la forma en que las autoridades persiguen a los capos. Por ende, la confluencia de muchos de estos factores en Juárez (como la reactivación económica tras la crisis *sub-prime* y el aparente término de la guerra entre los cárteles de Sinaloa y Juárez) puede complicar la evaluación de la magnitud del impacto de las acciones gubernamentales en la reducción de violencia, aunque se hayan llevado a cabo seguimientos rigurosos e independientes. Pese a ello, cabe subrayar que en noviembre de 2014 se han creado mesas de trabajo similares a la instrumentada en Juárez en otras diez ciudades de la república mexicana: Tijuana, Cancún, Puebla, León, Coahuila, Córdoba, Jalapa, Los Cabos, La Paz, Valle de Bravo, Morelia y Villahermosa (Orquiz, 2014). Incluso, algunas de ellas operan en zonas amenazadas por el crimen organizado, como la mesa de Córdoba (Veracruz), un bastión histórico de Los Zetas. Al respecto, Orlando Camacho, director ejecutivo de SOS, una organización no gubernamental que busca promover la experiencia juareense en diferentes ciudades mexicanas asediadas por la violencia criminal, concluye: «La mesa es elástica; se puede adaptar a diferentes circunstancias [...], la idea central es la corresponsabilidad, reunir a las autoridades que toman decisiones con un grupo multidisciplinario de líderes ciudadanos» (ICC, 2015: 23).

## CONCLUSIONES

En el Foro Económico Mundial de 2016, Ciudad Juárez destacó como una de las ciudades latinoamericanas que lograron una notable reducción del crimen y la violencia asociada al narcotráfico, dejando atrás el estigma de ser «la ciudad más peligrosa del mundo». Ante lo anterior cabe preguntarse: ¿cómo se generó tal cambio?

Juárez fue un caso paradigmático del enfoque aplicado durante la Guerra contra el narcotráfico, basado fundamentalmente en la ocupación policiaco-militar. Juárez era una *plaza* ocupada permanentemente con miles de efectivos desde el Operativo Conjunto Chihuahua en 2008. Nadie puede negar que en Ciudad Juárez, como en ningún otro sitio, se ejecutara a cabalidad y plenitud la visión, diagnóstico y estrategia originalmente concebida por Felipe Calderón ante la crisis de seguridad que vivía México al inicio de su administración. En Juárez, el crimen y la violencia crecieron de forma sistemática debido al rezago social, político y económico de su población, sumado a la creciente desocupación –generada principalmente por la pérdida de empleos en el sector maquilador–, la ineficacia policial, los cambios en el narcotráfico y la ubicación geoestratégica al ser una ciudad fronteriza.

Sin embargo, el Gobierno federal dio un giro en su enfoque militarizado tras una masacre ocurrida en Villas de Salvárcar, reconociendo que, incluso en la ciudad más violenta del mundo, un ataque frontal a través del despliegue de soldados constituye una medida insuficiente para reducir la violencia criminal. A raíz de este trágico episodio, los operativos fueron acompañados por un inédito programa de ayuda socioeconómica (TSJ), cuyo objetivo era construir comunidades resistentes a la penetración del crimen organizado. De ese modo, la ciudad fronteriza se convirtió no solo en un *termómetro* de la eficacia de la estrategia de seguridad calderonista, sino también en *laboratorio* para el diseño de opciones de política alternativas destinadas a abordar esta problemática.

La instrumentación de TSJ se fundamentó en tres pilares estratégicos: enfoque holístico, activa participación ciudadana y coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Pueden extraerse varias lecciones.

En primer lugar, en este programa se observa cómo las autoridades locales cayeron en la cuenta e que la violencia criminal tiene muchas causas. Por tal razón, es preciso realizar una competencia en construcción de Estado (*competition in state-making*). Si bien el elemento represivo es un componente crucial en la respuesta, a menudo debe complementarse con políticas socioeconómicas orientadas a dar igualdad de oportunidades y atender las necesidades básicas de las comunidades a fin de restaurar el *contrato social* entre el Estado y los residentes de estas zonas, de modo que se rompa la dependencia de las poblaciones en relación con los enclaves criminales creados por grupos criminales. Esto es debido a que, como se indicó previamente, los grupos criminales se empoderan en barrios marginales, aprovechándose de que los habitantes ven poca presencia gubernamental, con excepción de agentes policiales o efectivos militares. Por ende, las dos variables clave en escenarios tan complejos como el juarense son: la autoridad efectiva del Estado, acompañada de la provisión de bienes y servicios públicos con el objetivo de que la escala de la economía ilícita disminuya y su capacidad de daño se minimice.

En segundo lugar, la activa participación ciudadana es un factor crítico para que cualquier iniciativa contra el crimen sea exitosa. En el caso de TSJ se actuó bajo esa premisa: son los propios juarenses quienes mejor conocen la situación de su ciudad y, por lo tanto, se organizaron mesas de trabajo con representantes de la sociedad civil para conocer sus opiniones y propuestas acerca de la problemática. De hecho, fueron las recomendaciones realizadas por estas mesas las que sirvieron como insumo de los ciento sesenta compromisos gubernamentales, y también las que eligieron a los representantes ciudadanos que vigilarían y harían seguimiento del cumplimiento de los objetivos trazados. Por tanto, la comunidad estaba bien organizada y dispuesta a participar en la reconstrucción de su ciudad. No obstante, en zonas donde este valioso activo escasea, se deben fortalecer las organizaciones sociales. Otro punto importante que debe ser tomado en cuenta es que los jóvenes desocupados son particularmente vulnerables a la delincuencia y la violencia, por lo que deben asumir un protagonismo en el proceso de toma de decisiones para identificar sus propias necesidades y contribuir a desarrollar soluciones innovadoras.

Finalmente, la coordinación entre los diversos niveles de gobierno es un componente vital para asegurar el alto impacto de cualquier esfuerzo orientado a reducir la violencia criminal. El régimen federal vigente en México es un intrincado conjunto de reglas e instituciones que otorga a las autoridades federales, estatales y municipales responsabilidades específicas. Por tanto, la alineación de los esfuerzos de todas autoridades en un contexto de transición democrática continúa siendo un desafío, sobre todo a lo que seguridad pública se refiere. TSJ demostró que la integración vertical resulta imprescindible si el país pretende tener éxito en la implementación de políticas públicas contra el crimen y la violencia.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo es un producto del Proyecto IN201503, «¿Tropas en la calle? Fuerzas Armadas en seguridad pública en México y El Salvador: Una visión comparada», financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

## Referencias

- Bastidas, Sabino. 2010. «Ciudad Juárez, resiste». *El País Internacional*, 9-02-2010. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2010/02/09/actualidad/1265670009\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2010/02/09/actualidad/1265670009_850215.html) [Consulta: 24 de mayo de 2016].
- Calderón, Felipe. 2012. «Todos Somos Juárez, dos años después», *Presidencia de la República*, 17-02-2012. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/todos-somos-juarez-dos-anos-despues/>. [Consulta: 3 de junio de 2016].
- Calderón, Felipe. 2013. «Todos Somos Juarez: An innovative strategy to tackle violence and crime», *Latin America Policy Journal Harvard Kennedy School of Government*, 21-10-2013. Disponible en: <http://hkslapj.com/hello-world/> [Consulta: 17 de febrero de 2016].
- Camarena, Salvador. 2012. «El silencio de las balas no ha llevado la paz a Ciudad Juárez», *El País Internacional*, 20-03-2012. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/20/actualidad/1332279884\\_139869.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/20/actualidad/1332279884_139869.html) [Consulta: 23 de marzo de 2016].
- Chaparro, Luis. 2013. «Juárez privada: una revolución en seguridad de un pueblo fronterizo», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 10-07-2013. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/juarez-privada-una-revolucion-en-seguridad-de-un-pueblo-fronterizo> [Consulta: 13 de junio de 2016].
- Corcoran, Patrick. 2011. «Juarez Police Boss promises change in 6 months», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 8-07-2011. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/juarez-police-boss-promises-change-in-6-months> [Consulta: 8 de junio de 2016].

- Corcoran, Patrick. 2012. «¿Es Juárez más segura porque el Chapo ganó la guerra?», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 18-08-2012. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/es-juarez-mas-segura-porque-el-chapo-gano-la-guerra> [Consulta: 6 de marzo de 2016].
- Corcoran, Patrick. 2013. «Reducción de la violencia en Juárez, gran triunfo de Calderón: dice Reporte», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 26-03-2013. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/reduccion-de-la-violencia-en-juarez-gran-triunfo-de-calderon-dice-reporte> [Consulta: 27 de marzo de 2016].
- Corcoran, Patrick. 2016. «Lecciones para México en la baja de la violencia en dos estados fronterizos», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 19-02-2016. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/lecciones-mexico-baja-violencia-dos-estados-fronterizos> [Consulta: 5 de marzo de 2016].
- Escobar, Leopoldo. 2012. «Los mitos sobre la violencia en México». *En Defensa del Neoliberalismo*. Disponible en: <http://www.neoliberalismo.com/10-Mitos.htm> [Consulta: 22 de abril de 2016].
- EFE. 2010. «Calderón condena el «cobarde» asesinato de 16 jóvenes en Ciudad Juárez», *ABC*. Disponible en: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=257609> [Consulta: 8 de junio de 2016].
- Felbab-Brown, Vanda. 2010. «Conceptualizing crime as competition in state-making and designing an effective response». *Brookings. On the Record*, 21-05-2010. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2010/05/21-illegal-economies-felbabbrown> [Consulta: 2 de julio de 2016].
- Felbab-Brown, Vanda. 2011a. *Bringing the State to the Slum: Confronting Organized Crime and Urban Violence in Latin America*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Felbab-Brown, Vanda. 2011b. *Calderón's Caldron: Lessons from Mexico's battle against organized crime and drug trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Felbab-Brown, Vanda. 2013. «Crime–War Battlefields», *Survival*, 55 (3): 147-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00396338.2013.802859>
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2012. *Armed Non-State Actors: Current Trends and Future Challenges*. Geneva: DCAF and Geneva Call.
- Gagne, David. 2015. «¿Por qué será difícil duplicar los logros de seguridad en Juárez?» *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 24-03-2015. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/dificil-duplicar-logros-seguridad-juarez> [Consulta: 24 de marzo de 2016].
- García, José. 2014. «En 14 meses no han habido secuestros en Cd. Juárez: PGJ», *Milenio*, 9-11-2014. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/secuestros\\_Cd\\_Juarez-bajan\\_secuestros\\_Cd\\_Juarez-Fiscalia\\_Chihuahua\\_0\\_406159630.html](http://www.milenio.com/policia/secuestros_Cd_Juarez-bajan_secuestros_Cd_Juarez-Fiscalia_Chihuahua_0_406159630.html) [Consulta: 20 de mayo de 2016].

- Guerrero, Eduardo. 2010. «Cómo reducir la violencia en México», *Nexos*, 1-11-2010. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13997> [Consulta: 2 de julio de 2016].
- International Crisis Group (ICC). 2013. *El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de derecho en México*. Bruselas: International Crisis Group.
- International Crisis Group (ICC). 2015. *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?* Bruselas: International Crisis Group.
- Llano, Pablo. 2013. «Ciudad Juárez, paz entre cadáveres», *El País Internacional*, 8-12-2013. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/06/actualidad/1386331573\\_929940.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/06/actualidad/1386331573_929940.html) [Consulta: 23 de junio de 2016].
- Lohmuller, Michelle. 2015. «Teoría de ventanas rotas de Giuliani no servirá en Centroamérica», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 19-03-2015. Disponible en web: <http://es.insightcrime.org/analisis/teoria-ventanas-rotas-giuliani-no-servira-centroamerica> [Consulta: 19 de marzo de 2016].
- Martínez, Fabiola. 2013. «El programa Todos Somos Juárez, modelo a aplicar a escala nacional», *La Jornada*, 15-02-2013. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/15/politica/003n1pol> [Consulta: 4 de marzo de 2016].
- Medellín, Jorge. 2009. «Juárez bajo sitio militar», *El Universal*, 01-03-2009. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/166104.html> [Consulta: 15 de marzo de 2016].
- Mesa de Seguridad. 2012. *Comisión Indicadores*. Cd. Juárez, Chihuahua: Gobierno de México.
- Meyer, Maureen. 2010. *Abuso y miedo en Ciudad Juárez*. Washington D. C.: WOLA.
- Milo, Alexis. 2011. «Todos Somos Juárez: una estrategia integral», *Presidencia de la República*, 26-05-2011. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/estrategia-todos-somos-juarez/> [Consulta: 26 de mayo de 2016].
- Muggah, Robert y Ilona Szabó de Carvalho. 2016. *Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America*. Rio de Janeiro: Igrapé Institute.
- Olivares, Emir. 2009. «Ineficientes, las políticas de Calderón en rubros prioritarios», *La Jornada*, 23-07-2009. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/23/politica/003n1pol> [Consulta: 15 de abril de 2016].
- Orquiz, Martín. 2014. «Crean aquí Red Nacional de Mesas de Seguridad», *El Diario*, 05-11-2014. Disponible en: [http://diario.mx/Local/2014-11-05\\_81b0e3d7/crean-aqui-red-nacional-de-mesas-de-seguridad/](http://diario.mx/Local/2014-11-05_81b0e3d7/crean-aqui-red-nacional-de-mesas-de-seguridad/) [Consulta: 15 de abril de 2016].
- Pachico, Elyssa. 2013. «Tasa de homicidios en Juárez llega a su nivel más bajo en cinco años», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 04-01-2013. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/tasa-de-homicidios-en-juarez-llega-a-su-nivel-mas-bajo-en-cinco-anos> [Consulta: 4 de marzo de 2016].
- Patterson, Pat y Cristina Blain. 2014. «Derechos Humanos y la Lucha Contra las Organizaciones Criminales Transnacionales: Una Estrategia Imprescindible», *Security and Defense Studies Review*, 16: 57-67.
- Petersen, Diego. 2010. «Cuando todo falle...», *El País Internacional*, 13-02-2010. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2010/02/13/opinion/1266053939\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2010/02/13/opinion/1266053939_850215.html) [Consulta: 23 de marzo de 2016].

- Ramsey, Geoffrey. 2012. «A pesar de la agitación del bajo mundo en México, la paz seguirá siendo incierta en Juárez», *Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado*, 26-10-2012. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/a-pegar-de-la-agitacion-del-bajo-mundo-de-mexico-seguira-en-pie-la-paz-incierta-de-juarez> [Consulta: 22 de abril de 2016].
- Redacción. 2011. «Ciudad Juárez, por tercer año consecutivo, la urbe más violenta del planeta», *Seguridad Justicia y Paz*, 12-01-2011. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/329-ciudad-juarez-por-tercer-ano-consecutivo-la-urbe-mas-violenta-del-planeta> [Consulta: 27 de mayo de 2016].
- Stevenson, Mark. 2010. «Police take over from army in Mexico border city», *Ventura County Star*, 08-04-2010. Disponible en web: <http://www.vcstar.com/news/police-take-over-from-army-in-mexico-border-city-ep-369291199-349904311.html> [Consulta: 25 de abril de 2016].
- Vargas, Laura. 2012. «Juarez: a story of resilience», *World Policy Institute*, 24-04-2012. Disponible en: <http://www.worldpolicy.org/blog/2012/04/24/ju%C3%A1rez-story-resilience> [Consulta: 23 de mayo de 2016].
- Vilalta, Carlos y Robert Muggah. 2014. «Violent disorder in Ciudad Juarez: a spatial analysis of homicide», *Trends in Organized Crime*, 17 (3): 161-180. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12117-014-9213-0>
- Villalobos, Joaquín. 2010. «Doce mitos de la guerra contra el narco», *Nexos*, 01-01-2010. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13461> [Consulta: 18 de marzo de 2016].
- Villalobos, Joaquín. 2015. «Bandidos, Estado y ciudadanía», *Nexos*, 01-01-2015. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23788> [Consulta: 19 de junio de 2016].
- Wilkinson, Tracy. 2010. «Calderon visits Ciudad Juarez», *Los Angeles Times*, 12-02-2010. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2010/feb/12/world/la-fg-mexico-juarez12-2010feb12> [Consulta: 25 de abril de 2016].
- Zepeda, Marco. 2012. «¿Se terminó la guerra del narco en Ciudad Juárez?: WP», *Animal Político*, 20-08-2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/se-termino-la-guerra-del-narco-en-chihuahua-wp/> [Consulta: 27 de abril de 2016].

Presentado para evaluación: 5 de julio de 2016.

Aceptado para publicación: 16 de enero de 2017.

ESTEBAN ARRATIA

[jarratia@anep.cl](mailto:jarratia@anep.cl)

Analista en políticas y asuntos internacionales, mención en Seguridad y Defensa, Universidad de Santiago. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago. Investigador asociado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

---

# ¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifiesto Project a América Latina?

*Why and how is the Manifiesto Project being extended to Latin America?*

CRISTINA ARES

Universidad de Santiago de Compostela

ANDREA VOLKENS

Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB)

## **Cómo citar/Citation**

Ares, C. y Volkens, A. (2017). ¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifiesto Project a América Latina? *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 115-135. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.05>

## **Resumen**

Este trabajo examina el proceso de incorporación de las democracias latinoamericanas a la base de datos del Manifiesto Project –desde 2009 llamado Manifiesto Research on Political Representation (MARPOR)–. Se discuten las implicaciones teóricas y conceptuales del estudio del funcionamiento de las cadenas de delegación en regímenes presidenciales empleando el enfoque de este proyecto. Particularmente, se analiza el significado de los programas electorales en sistemas parlamentarios y presidenciales. Asimismo, se explica la revisión del esquema de clasificación estándar y otros ajustes en la metodología de MARPOR introducidos con anterioridad a esta extensión. Finalmente, se comparte el protocolo seguido para recabar programas de partidos y candidatos en América Latina.

*Palabras clave:* Manifiesto Project, MARPOR, América Latina, regímenes presidenciales.

## **Abstract**

This piece of research examines the inclusion of Latin American democracies into the Manifiesto Project's database –named Manifiesto Research on Political Representation (MARPOR) since 2009–. It addresses some theoretical and conceptual implications related to the study of the functioning of delegation chains in presidential regimes from MARPOR's perspective. Particularly, it is here analyzed the meaning of electoral programs in parliamentary and presidential systems. Besides, it is explained the revision of the standard classification scheme and other adjustments introduced to the methodology prior to this extension.

Lastly, the protocol applied for gathering Latin-American parties and candidates' manifestos is shared.

*Keywords:* Manifiesto Project, MARPOR, Latin America, presidential regimes

---

## INTRODUCCIÓN

El Manifiesto Project o, desde 2009, Manifiesto Research on Political Representation (MARPOR), fue puesto en marcha en 1979 para examinar el contenido de los programas de los partidos relevantes en veinte democracias occidentales desde 1945. En 2016, ofrece datos de preferencias partidarias en sesenta países de cinco continentes, de los que incluye 713 elecciones y 1085 partidos.

La historia del Manifiesto Project se remonta a la década de los setenta, cuando nació con el objetivo de comparar las estrategias de los partidos en Estados Unidos y el Reino Unido tras la Segunda Guerra Mundial (Robertson, 1976). En particular, en 1979 Ian Budge puso en marcha el Manifiesto Research Group (MRG 1979-1989) en el seno del Consorcio Europeo para la Investigación Política (ECPR). Diez años más tarde, de manos de Hans-Dieter Klingemann como director y Andrea Volkens como coordinadora, el Comparative Manifestos Project (CMP 1989-2009) se trasladó al Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB), donde continúa alojado. En el período actual, 2009-2021, dirigido por Andrea Volkens, MARPOR se financia a través de una subvención de larga duración de la Fundación Alemana para la Investigación (DFG).

Existen otros dos proyectos de referencia fundamentados en la metodología del Manifiesto: el Euromanifestos Project (Wüst y Volkens, 2003), que codifica los programas de las elecciones al Parlamento Europeo, y el Regional Manifestos Project (Alonso *et al.* 2012; Alonso *et al.*, 2013), que adaptó el esquema estándar a la competición partidaria en sistemas políticos multinivel, introduciendo subcategorías así como un nuevo sistema para clasificar las preferencias relativas a la distribución territorial del poder. Este último ofrece la base de datos completa de elecciones autonómicas en España, y datos de Escocia y Gales.

La metodología del Manifiesto Project es una modalidad de análisis de contenido cuantitativo que emplea los programas de los partidos para estimar sus preferencias, las cuales se conciben como indicadores de la oferta electoral<sup>1</sup>. Analiza los programas porque contienen la posición autorizada de la organización y permiten rastrear cambios en las preferencias partidarias y, por tanto, en la oferta de políticas públicas de un país, elección tras elección.

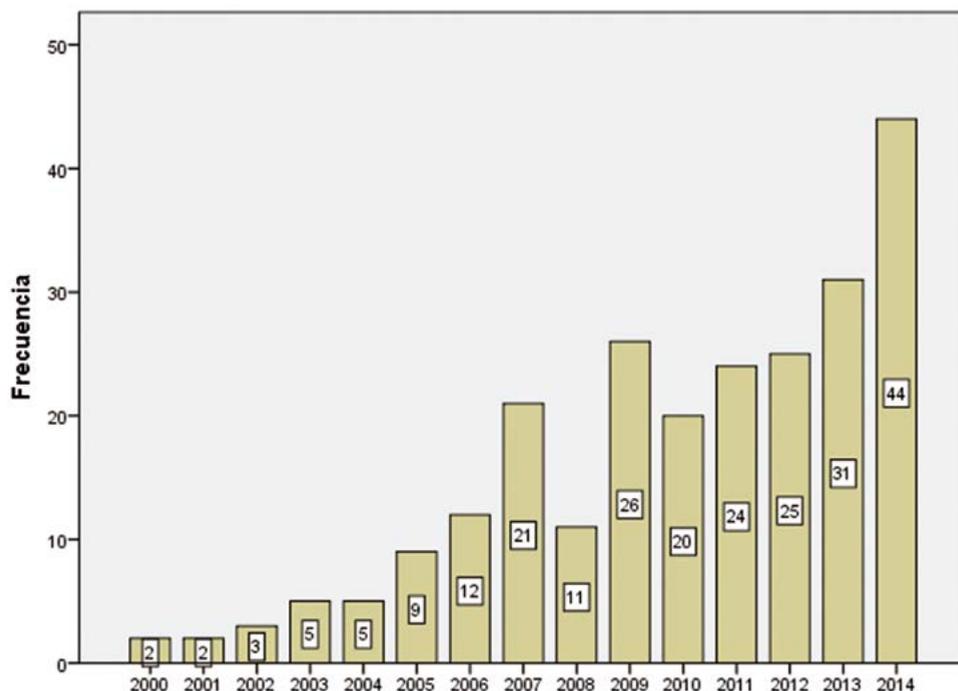
---

1. Se cuenta con una introducción en castellano al análisis de contenido realizado por el *Manifiesto Project*: Alonso *et al.* (2012).

El empleo de la base de datos de MARPOR, como pone de manifiesto el gráfico 1, creció de forma espectacular en los últimos años, sobre todo tras 2003, cuando el proyecto recibió el premio de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA) a la mejor base de datos en política comparada.

GRÁFICO 1.

ARTÍCULOS QUE EMPLEAN LA BASE DE DATOS DE MARPOR PUBLICADOS EN OCHO REVISTAS DE ALTO IMPACTO (2000-2014)



Fuente: Volkens *et al.* (2015).

*Scope, range and extent of Manifiesto Project data usage* (SRE) (Volkens *et al.*, 2015) es un subproyecto de MARPOR puesto en marcha en 2014 para analizar el contenido de las investigaciones que citan la base de datos del Manifiesto, ocupándose tanto de aspectos sustantivos como metodológicos. Empleando una clasificación compuesta por 159 variables, ha codificado más de 250 artículos publicados desde el año 2000 en ocho revistas de alto impacto: *American Journal of Political Science*, *American Political Science Review*, *British Journal of Political Science*, *Comparative Political Studies*, *European Journal of Political Science*, *Electoral Studies*, *The Journal of Politics* y *Party Politics*. Ofrece la base de datos resultante, el manual para

codificadores y los trabajos codificados, divididos en metodológicos y sustantivos (<https://manifestoproject.wzb.eu/publications/all>)<sup>2</sup>.

Por otro lado, buena parte de los cinco primeros años del período actual del Manifiesto, 2009-2021, se dedicaron a ofrecer los archivos originales de los programas codificados y su versión «anotada». En esta se visualiza el texto descompuesto en unidades de análisis con sus códigos. Para ello, se digitalizaron los programas antiguos. Desde 2009, los nuevos documentos se digitalizan con anterioridad a la codificación en un formato estandarizado que permite el análisis de contenido automático y la codificación asistida por ordenador. Estas mejoras forman parte del *Manifiesto Corpus* (Lehmann *et al.*, 2016; Merz *et al.*, 2016), que en 2016 reportó al proyecto un nuevo galardón de la APSA: el premio al *software* estadístico de la Sociedad para la Metodología Política, por el ManifiestoR y la Manifiesto API, a Jirka Lewandowski, Sven Regel, Pola Lehmann y Nicolas Merz. En 2013, MARPOR publicó, asimismo, una nueva base de datos que combina la autoubicación de los electores en la dimensión izquierda-derecha y los datos del proyecto sobre preferencias partidarias (Volkens *et al.*, 2013).

Entre los objetivos prioritarios del Manifiesto Project hasta 2021 se halla la extensión de la base de datos a América Latina. En particular, se cubren dieciocho países de la región, seleccionados según la disponibilidad de datos secundarios de autoubicación en los estudios de opinión pública del Latinobarómetro y del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP), así como del Proyecto sobre Valores y Actitudes de las Élités Parlamentarias de América Latina (PELA). Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay fueron los primeros países abordados. México figuraba en la base de datos con anterioridad, con datos desde 1946. En esta extensión a América Latina se decidió recabar y codificar programas desde 1990 por motivos de comparabilidad con Europa Oriental. Vistas algunas dificultades surgidas en la recogida de datos y

- 
2. Aunque el 81,25 % de los artículos codificados hasta la fecha tiene un objetivo sustantivo, el 18,33 % está dedicado a discusiones metodológicas. El número total de temas analizados asciende a 54. Los más tratados son: competición y estrategias de los partidos (29 %); posiciones partidarias (16 %); relaciones votante-partido (8 %), y coaliciones (8 %). Acerca de las dimensiones de competición examinadas, se contabilizaron veinte diferentes. Izquierda-derecha es la más frecuente (60 %), y RILE (*the standard right-left scale*) la opción preferida como método para calcularla. En general, predominan los métodos de extracción deductivos. En cuanto a la extensión territorial, la media de casos examinados es doce. El 18,8 % de los originales ofrecen investigaciones de un solo país. El 37,5 % estudia Estados de Europa Occidental y el 26,7 %, en general, de la OCDE. La combinación de casos de Europa Occidental y Europa Central y Oriental es inusual (1,7 %), como lo son los propios trabajos sobre Europa del Este (3,3 %) publicados en estas ocho revistas y período. Un significativo 7 % de los textos ofrece análisis de la Unión Europea realizados con datos de MARPOR. Otro 7 % hace uso de la base de datos completa (más de cincuenta países). La media de años analizados es de veintisiete, y la de comicios por original es treinta. Solo el 5,8 % de los autores se muestran insatisfechos con los datos del Manifiesto Project. Finalmente, todas las pruebas de validez y fiabilidad incorporadas, en su mayoría por investigadores ajenos al proyecto, obtuvieron resultados satisfactorios.

la supervisión de los codificadores en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, se decidió crear un subproyecto en el seno de MARPOR para completar los datos latinoamericanos, y que en la actualidad está centrado en Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Este texto explica por qué y cómo el Manifiesto decidió extenderse a América Latina. El objetivo es facilitar el empleo de la base de datos ampliada. Para ello, en primer lugar se recuerdan brevemente los fundamentos teóricos y metodológicos del proyecto. A continuación, se examina con detalle la extensión a América Latina. Tras las conclusiones y la bibliografía, se aporta además una tabla que combina variables de las bases de datos de MARPOR y PELA.

## EL PROYECTO MANIFESTO: TEORÍA Y MÉTODO

Los datos de MARPOR se construyen partiendo de la teoría de la relevancia (*saliency theory*), según la cual los partidos usan el énfasis selectivo más que el posicionamiento opuesto para competir por los votos (Budge y Farlie, 1983; Budge *et al.*, 2001). La teoría de la relevancia discute algunas asunciones de los modelos espaciales, que tratan la importancia de las dimensiones y de los temas como invariables y representan el espacio político únicamente en términos de posición. Para los defensores de la primera, que sirve como complemento de las teorías espaciales, la estructura del espacio de competición varía contextualmente, y no todos los asuntos son «posicionales» (*positional issues*) (Stokes, 1963). Existen también temas «transversales» (*valence issues*), sobre los que los votantes están de acuerdo, como la creación de empleo o la buena gestión de los recursos públicos. Se prevé que un partido que haya adquirido mayor credibilidad en un tema transversal, o que se haya apropiado de un asunto –*issue ownership* (Petrocik, 1996)–, le preste más atención, pues le interesa que gane presencia en la competición electoral para que pueda influir en mayor medida en la decisión del votante.

El Manifiesto emplea la cuasi-frase –una frase o parte de la misma que contiene un argumento completo– como unidad de codificación. La cuasi-frase se considera superior a la palabra aislada porque esta última no contiene posiciones sobre temas. Las categorías del esquema de clasificación de MARPOR, por su parte, reflejan las preguntas de investigación esenciales del equipo. Inicialmente, Robertson (1976) pensó solo en veintiuna variables, de acuerdo con las materias que aparecían con más frecuencia en su ejercicio de verificación de los noveta, el proyecto alargó el esquema para cubrir todo el abanico de programas en Estados tan diversos como Israel, Japón o Sri Lanka, añadiendo asuntos posicionales y transversales. La clasificación se reformuló con veintiséis posiciones bipolares, como «expansión del Estado de bienestar *v.* limitación del Estado de bienestar», veintisiete temas transversales unipolares como «protección del medioambiente: positivo», y una sola variable en la que no se identifica una dirección, como «objetivos económicos» (Budge *et al.*, 1987).

Un esquema de clasificación debe ser revisado cuando el número de unidades de análisis que no pueden codificarse por falta de categorías aumenta significativamente. Aplicarlo a nuevos casos equivale siempre a verificar su utilidad. Mientras que en México –el primer país de América Latina en acceder a la OCDE– no surgieron problemas, sí aparecieron cuando se empezaron a codificar los partidos de la nueva izquierda y los verdes en Europa. Como respuesta, se añadieron dos categorías empleadas inicialmente para los partidos de izquierda escandinavos, «análisis marxista» y «desarrollo sostenible».

A inicios del siglo XXI, el esquema estándar de MARPOR suma 56 variables y captura el 98% del contenido de los programas de todos los partidos de la base de datos. No cabe duda de la pertinencia de aplicar las mismas variables en todos los países. En caso contrario, no se podrían ofrecer datos comparables, la principal razón de ser del Manifiesto. A fin de garantizar la fiabilidad, el manual para codificadores define claramente las categorías del esquema y especifica los indicadores que determinan a qué variable concreta pertenece cada unidad. El proyecto ofrece estimaciones tanto de posición como de relevancia. La frecuencia de aparición de un código constituye un indicador válido de la importancia (*saliency*) que confiere un partido a una categoría, o del interés o intensidad de un tema.

La dimensión que despierta mayor atención entre los usuarios de los datos es la de izquierda-derecha. Para el Manifiesto Project, esta escala ofrece un marco común de referencia permanente para electores y políticos. Los datos de MARPOR demuestran que la dimensión izquierda-derecha es dominante en los países de la OCDE (Volkens, 2007); que persiste en el tiempo una clara diferenciación en este eje entre los principales partidos de cada país (Volkens y Klingemann, 2005), y que, a largo plazo, no se observa una tendencia a la convergencia, sino ciclos de convergencia y divergencia. Las distancias entre partidos y votantes son menores cuando se miden en esta escala que cuando se calculan en relación con políticas concretas. Incluso, «el gran logro del proyecto de investigación Manifiesto es determinar el cambio de políticas defendidas por los partidos en una variedad de países y en un amplio período de tiempo a lo largo de la dimensión izquierda-derecha» (Budge *et al.*, 2001: 20).

El equipo ofrece en la web de forma amigable las preferencias en esta dimensión de cada partido en cada elección, empleando para su cálculo las veintiséis categorías contenidas en la tabla 1 (RILE). El usuario puede usar directamente esta medida u otras combinaciones de variables.

Sobre las críticas al método, por una parte se discute el uso de la cuasi-frase como unidad de análisis. Esta se prefiere, como se ha dicho, porque es superior a la palabra para capturar mensajes. Las palabras no hablan por sí solas, sino que para «usar palabras como datos» (Laver *et al.*, 2003) se requiere información adicional como las opiniones de expertos. Además, las cuasi-frases resultan más insensibles a variaciones irrelevantes en el contexto espacial o temporal. Por otra parte, se duda de la fiabilidad de la codificación manual. Esta se mantiene porque solo las personas pueden atribuir significado y eliminar las variaciones triviales de los textos. MARPOR garantiza la fiabilidad con el entrenamiento y las pruebas que deben superar los codificadores. La insensibilidad del esquema de clasificación al contexto puede, asimismo, parecer

TABLA 1.  
ESCALA IZQUIERDA-DERECHA DE MARPOR (RILE)

Izquierda	Derecha
Antiimperialismo (103)	Ejército: positivo (104)
Ejército: negativo (105)	Libertad y derechos humanos (201)
Paz (106)	Constitucionalismo positivo (203)
Internacionalismo: positivo (107)	Autoridad política (305)
Democracia (202)	Libre empresa (401)
Regulación del mercado (403)	Incentivos (402)
Planificación económica (404)	Proteccionismo: negativo (407)
Proteccionismo: positivo (406)	Ortodoxia económica (414)
Economía controlada (412)	Restricción del Estado de bienestar (505)
Nacionalización (413)	Forma de vida nacional: positivo (601)
Expansión del Estado de bienestar (504)	Moralidad tradicional: positivo (603)
Expansión de la educación (506)	Ley y orden público (605)
Grupos laborales: positivo (701)	Armonía social (606)

Fuente: elaboración propia.

limitante a investigadores interesados únicamente en un país y un período temporal concretos. Las variables de la clasificación están pensadas para el análisis comparado extenso, la principal fortaleza del proyecto. Finalmente, se cuestiona el cálculo de las preferencias en la dimensión izquierda-derecha ofrecido por el proyecto (RILE) (Volkens *et al.*, 2014). Esta es la crítica más frecuente. En particular, se cuestiona la permanencia en la composición del índice y el hecho de que las veintiséis categorías tengan el mismo peso. RILE se mantiene tras comprobarse repetidamente su validez tanto por parte de miembros del proyecto como de otros usuarios de sus datos.

En definitiva, los indicadores de MARPOR capturan la variación en las preferencias partidarias entre países y dentro de un mismo país a lo largo del tiempo, mientras que otros métodos no discriminan entre intenciones partidarias y políticas efectivamente elaboradas, ni capturan el cambio de preferencias en el momento en el que se produce. Los datos de encuestas a expertos, en particular, presentan dos grandes debilidades para el análisis de la oferta electoral: por un lado, el centro del sistema de partidos es definido por los encuestados contextualmente, por lo que no se recoge una parte de la variación entre los casos; por otro lado, los usuarios de los datos desconocen qué elementos (promesas, socios de coalición, políticas públicas diseñadas) se emplean para la ubicación de los partidos.

## LA EXTENSIÓN DE MARPOR A AMÉRICA LATINA

El Manifesto Project estudia en perspectiva comparada, incluso en distintos continentes, la calidad de la representación política, parangonando las preferencias de los partidos con la autoubicación de los electores, sobre todo en la dimensión izquierda-derecha,

como ya se ha subrayado. La ampliación a América Latina, como las extensiones territoriales anteriores, tiene como propósito esclarecer preocupaciones teóricas. Al inicio del período actual, en 2009, la base de datos de MARPOR cubría muchas variaciones estructurales en el funcionamiento de la democracia, pero era deficitaria en regímenes presidenciales. Desde 1989 ofrece datos de los países de la OCDE, que son casi todos parlamentarios, y de las nuevas democracias de Europa Central y Oriental, que optaron mayoritariamente por una mezcla entre parlamentarismo y presidencialismo (Müller-Rommel *et al.*, 2004). Pero, la mayor parte de los sistemas presidenciales fuertes, y de los que no se ofrecían datos, se encuentran en América Latina (Nohlen, 2005).

En las democracias representativas, el modelo del partido responsable (MPR, *responsible party model*) constituye el tipo ideal normativo de las cadenas de delegación desde los votantes (principales) a los partidos (agentes). En este, los mecanismos de representación y rendición de cuentas se encuentran inseparablemente unidos (Müller, 2000). El modelo asigna una importancia central a los programas porque sientan las condiciones funcionales básicas para el éxito de la representación política (Dalton, 1985, 1996; Eulau, 1987; Thomassen, 1991, 1994 y 1999). En los procesos de delegación, la representación programática funciona adecuadamente cuando: en una primera fase, se aproximan las preferencias partidarias tal y como se expresan en los programas y las preferencias de los votantes; y, en una segunda fase, las preferencias de los partidos se reflejan en el contenido de las políticas que estos elaboran cuando gobiernan. Esta congruencia entre votantes, partidos, Gobiernos y políticas es esencial porque «[...] el acuerdo entre los ciudadanos y las élites es el estándar para juzgar la representatividad del sistema democrático» (Dalton, 1996: 241) y, por tanto, es un objetivo básico de toda democracia liberal (Huber y Powell, 1994).

El proyecto Manifiesto contribuye al estado de la cuestión teórica y empírica sobre representación política aplicando de forma sistemática a diferentes tipos de régimen político cuatro elementos del MPR, que son: en la primera etapa de delegación, (1) diversidad de la oferta programática, y (2) conocimiento suficiente de esta por parte de los votantes; en la segunda etapa, (3) unidad del partido, y (4) control del Gobierno por parte del mismo. El MPR se aplicó con frecuencia a sistemas parlamentarios establecidos. Sin embargo, no fue adaptado a los sistemas presidenciales, si exceptuamos pequeños ajustes para el estudio del caso estadounidense entendido como único. Con pocas desviaciones (Hagopian y Mainwaing, 2005; Keman, 2002; Persson y Tabellini, 2003) el debate sobre las ventajas y desventajas de los sistemas parlamentarios y presidenciales (Linz y Valenzuela, 1994) se centró en las consecuencias del diseño constitucional para la estabilidad política. Mientras que la calidad de la representación básicamente se ignora (Hellwig y Samuels, 2007; Müller y Strøm, 2000; Samuels y Shugart, 2003). Dicho de otro modo, como norma, los análisis comparativos de la congruencia política entre votantes y partidos se centran en los sistemas parlamentarios de Europa Occidental y, como mucho, en un sistema presidencial, Estados Unidos, bipartidista y mayoritario. Sin embargo, la mayoría de los sistemas presidenciales emplean fórmulas electorales proporcionales (Golder, 2005), y en lo que tiene que ver con la claridad de la rendición de cuentas, los sistemas presidenciales serían superiores

a los parlamentarios con Gobiernos de coalición (Hellwig y Samuels, 2007; Shugart y Carey, 1992).

Se argumenta que el margen de los presidentes para apartarse de sus partidos es mayor en comicios no concurrentes, pues los concurrentes «vinculan candidatos presidenciales a las plataformas políticas de los partidos que representan» (Laver *et al.*, 2006: 669). Cuando tanto los presidentes como los Parlamentos pueden reclamar legitimidad, los primeros pueden imponerse sobre las organizaciones de partido (Alcántara y García, 2011; García, 2009; Merkel *et al.*, 2003; O'Donnell, 1994) y hacer campaña con su propio programa, incluso en elecciones concurrentes (Bruhn, 2004 y 2006). En lugar de presentarse a las elecciones presidenciales basándose en los programas de los partidos, como ocurre tanto con los presidentes de los Estados Unidos de América como de Rusia, los candidatos presidenciales latinoamericanos pueden optar por presentar su propio programa (Stokes, 2001). Siendo este un factor relevante tanto en términos normativos como analíticos, hasta la fecha no se tiene información comparativa sobre bajo qué condiciones los candidatos presidenciales en América Latina prefieren competir con programas personales.

En esta región, se espera encontrar diferencias cruciales entre impactos favorables y desfavorables de la diversidad programática entre países con sistemas de partidos estables e inestables. La previsión es que la congruencia tanto votantes-partidos como programa-políticas varíe en función del grado de estabilidad del sistema de partidos (Foweraker, 1998; Mainwaring y Shugart, 1997; Rose, 2000; Ruiz, 2007). Sobre la escala izquierda-derecha, se aguarda que esta sirva también para simplificar las relaciones entre electores y partidos latinoamericanos, como respaldan opiniones de expertos (Wiesehomeier y Benoit, 2009; Wiesehomeier, 2010), datos de encuesta a élites parlamentarias (Alcántara, 2008 y 1994-2018), autoubicación en el eje izquierda-derecha de los votantes [LAPOP de la Universidad de Vanderbilt, y Latinobarómetro], y capacidad de los electores para ubicar los partidos (Colomer y Escatel, 2004)<sup>3</sup>.

La ampliación a América Latina se inició con actividades preparatorias. En octubre de 2011, se organizó un seminario con reputados latinoamericanistas para identificar problemas que podrían aparecer en la recogida de datos y la codificación en la región. Participaron en este evento los académicos: Manuel Alcántara Saéz, Kathleen Bruhn, Kirk Hawkins, Carlos Huneus, Cristóbal Rovira Kaltwasser, Miguel Ángel López Varas, Detlef Nolte, Verónica Pérez, Thamy Pogrebinschi, Hans-Juergen Puhle, David J. Samuels, Andreas Schedler y Nina Wiesehomeier. El objetivo básico del encuentro fue testar la conveniencia de adaptar la metodología a una supuesta excepcionalidad de las democracias latinoamericanas y, en caso de tener que realizar cambios sustanciales, buscar soluciones para garantizar la comparabilidad de los datos entre regiones de la base extendida.

---

3. Véase la tabla ofrecida en el apéndice metodológico para facilitar el examen de la congruencia entre las preferencias de los parlamentarios (base de datos de PELA) y las de los partidos y candidatos presidenciales (base de datos de MARPOR extendida).

Muy al principio, el equipo de MARPOR dudaba sobre cómo tratar las particularidades de las elecciones presidenciales en América Latina y la presencia del clientelismo y el populismo. Parecía razonable tomar precauciones ante la posibilidad de que los comicios presidenciales en esta región se centraran en mayor medida en las cualidades personales de los candidatos, quienes a su vez podrían estar menos vinculados a los partidos. Si es así, los programas presidenciales contendrán más frases retóricas en comparación con los parlamentarios. Una de las preguntas más relevantes es si los partidos latinoamericanos son sobre todo programáticos o si, por el contrario, obtienen apoyo más bien a través de la compra de votos (clientelismo) o enfrentando al electorado contra los partidos y élites establecidas mediante el uso de políticas con las que no están firmemente comprometidos (populismo). Si las propuestas programáticas e incluso los partidos se encuentran en la periferia de la política latinoamericana, en estos países se estará estudiando el estilo y la retórica en lugar del contenido de la oferta electoral. Por ello, se barajó la posibilidad de añadir a la clasificación subcategorías específicas para los grupos clientelares<sup>4</sup>, así como de manejar un esquema paralelo centrado en la retórica personalista y populista, que pudiese capturar las diferencias en las preferencias que no recogen las categorías del esquema estándar basadas en posiciones sobre políticas. Finalmente, tomando como base la experiencia con partidos populistas europeos, se consideró que la clasificación revisada antes de esta ampliación, como se detallará más adelante, es suficiente para capturar los matices clientelares y populistas en América Latina. Con los nuevos datos, se podrá confirmar posteriormente que las variables del esquema recogen las principales diferencias entre partidos al comparar los partidos clientelares con otros, los populistas con los no populistas, y los programas presidenciales con los parlamentarios.

Todos los expertos participantes en el seminario de 2011 coincidieron en que los programas juegan un papel en las campañas latinoamericanas. No obstante, hicieron referencia a ciertas particularidades en algunas organizaciones y sistemas de partidos<sup>5</sup>. En primer lugar, apuntaron que en ciertos países podría resultar compleja la propia selección de partidos nacionales relevantes porque algunos están compuestos por muchas organizaciones regionales y otros son coaliciones amplias de partidos

---

4. En la extensión anterior a las democracias de Europa Central y Oriental se dio libertad a los codificadores para proponer subcategorías que permitiesen capturar temas específicos de un país o momento, por ejemplo «transiciones a la democracia», que se englobaba en la variable «a favor de la democracia». Así, surgieron 81 subcategorías que los especialistas en cada una de estas veinticuatro democracias consideraban necesarias para recoger las principales líneas de conflicto en su país. Sin embargo, las nuevas variables solo representaron de media el 12% de la oferta electoral de la primera elección, y cayeron casi a cero tras los tres primeros comicios. Como consecuencia, veinticinco variables se agregaron a las categorías estándar y no volvieron a emplearse. Se entendió que reproducir este esquema en América Latina carecía de interés y era inoportuno porque aumentaba el nivel de dificultad de la codificación.

5. Sobre la elaboración de programas en distintos países latinoamericanos, véase Alcántara y Cabezas (2013).

pequeños. En respuesta a esta observación, se creó una base de datos comparativa de elecciones y Gobiernos en América Latina. Esta incluye, desde 1990, comicios parlamentarios y presidenciales, nombres de partidos, coaliciones y presidentes, y número de ministros y tipología de Gobierno. Además de los tipos de Gobierno distinguidos por Woldendorp *et al.* (2000), se usa el tipo «Gabinete presidencial», cuando ninguna fuente comparativa contiene información sobre la membresía partidaria de los miembros del Gabinete. Estos datos sobre partidos latinoamericanos en los Parlamentos y Gobiernos y candidatos presidenciales se emplean para redactar el encargo de programas a los colaboradores locales.

En segundo lugar, los intervinientes en el encuentro de 2011 indicaron que en sistemas de partidos inestables y fragmentados algunos programas podían haberse extrañado. Aunque el período democrático no es largo en la mayoría de estos países, como en los casos anteriores, no siempre existen archivos sistemáticos y no resulta viable recuperar todos los programas. Localizar programas perdidos lleva tiempo y para las primeras elecciones resulta un trabajo arqueológico.

Dado que la selección de documentos es la primera fase en la generación de datos de análisis de contenido válidos, se elaboraron asimismo unas orientaciones que incluyen un listado de textos equivalentes ordenados jerárquicamente. Un equivalente funcional cumple las principales funciones de un programa: recoge una amplia variedad de temas, ha obtenido la aprobación del conjunto del partido, y es la base de los mensajes de campaña. Si hay indicios de que no existió un programa o este es irrecuperable, se podría autorizar la recogida de un equivalente.

En tercer lugar, algunos asistentes al seminario de latinoamericanistas ya habían aplicado el esquema estándar para codificar programas en la región (Bruhn, 2006; López Varas y Baeza Freer, 2010). Estas personas sugirieron dos nuevas subcategorías para incorporar a la clasificación estándar de MARPOR: «derechos indígenas» y «autoridad política: competencia personal». Igualmente, comentaron que no era descartable que otras variables unidimensionales capturasen pronunciamientos contrarios en América Latina. Por ejemplo, «libertad y derechos humanos» podría dar cabida a posiciones derechistas o izquierdistas según el contexto.

Teniendo en cuenta, además de este apunte, algunos problemas surgidos con los nuevos partidos populistas europeos y críticas metodológicas válidas (Gemenis, 2013; Zulianello, 2014), se aprovechó el momento para revisar las variables. Como se resume en la tabla 2, se añadieron nuevas subcategorías para inmigración y grupos indígenas; se introdujeron posicionamientos negativos en las categorías democracia, ley y orden y agricultura, y se dividieron las variables: libertad y derechos humanos, economía anticrecimiento, y autoridad política. Las modificaciones preservan la comparabilidad en el tiempo de los datos en todos los países de la base ampliada.

Con la nueva base sobre partidos y presidenciables en los dieciocho países latinoamericanos y los manuales para los colaboradores locales revisados, los miembros de MARPOR que habitualmente se ocupan de organizar y supervisar la recogida de datos y el proceso de codificación coordinaron también directamente los trabajos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay. La experiencia con estos países, aunque

TABLA 2.  
NUEVAS SUBCATEGORÍAS DEL ESQUEMA DE CLASIFICACIÓN ESTÁNDAR DE MARPOR (REVISADO EN 2014)

Área	Categorías y subcategorías
1. Relaciones exteriores	<i>103 Antimperialismo</i> 103.1 Antimperialismo centrado en el Estado 103.2 Influencia financiera exterior
2. Libertad y democracia	<i>201 Libertad y derechos humanos</i> 201.1 Libertad 201.2 Derechos humanos <i>202 Democracia</i> 202.1 General: positiva 202.2 General: negativa 202.3 Democracia representativa: positiva 202.4 Democracia representativa: negativa
3. Sistema político	<i>305 Autoridad política</i> 305.1 Autoridad política: competencia del partido 305.2 Autoridad política: competencia personal 305.3 Autoridad política: Gobierno fuerte 305.4 Élités anteriores: positivo 305.5 Élités anteriores: negativo 305.6 Rehabilitación y compensación
4. Economía	<i>416 Economía anticrecimiento: positivo</i> 416.1 Economía anticrecimiento: positivo 416.2 Sostenibilidad: positivo
6. Tejido social	<i>601 Forma de vida nacional: positivo</i> 601.1 General 601.2 Inmigración: negativa <i>602 Forma de vida nacional: negativo</i> 602.1 General 602.2 Inmigración: positiva <i>605 Ley y orden público</i> 605.1 Ley y orden: positivo 605.2 Ley y orden: negativo <i>606 Espíritu cívico: positivo</i> 606.1 General 606.2 Activismo de abajo arriba <i>607 Multiculturalismo: positivo</i> 607.1 General 607.2 Inmigrantes: diversidad 607.3 Derechos indígenas: positivo

.../...

.../...

Área	Categorías y subcategorías
	608 <i>Multiculturalismo: negativo</i>
	608.1 General
	608.2 Inmigrantes: asimilación
	608.3 Derechos indígenas: negativo
7. Grupos sociales	703 <i>Agricultura y ganadería</i>
	703.1 Agricultura y ganadería: positivo
	703.1 Agricultura y ganadería: negativo

Fuente: elaboración propia.

globalmente positiva, dio lugar a una reflexión tras la que se decidió crear un subproyecto específico dedicado a completar esta ampliación, denominado «Recogida de datos en América Latina extendida» (2016-2021). Se confió la dirección de este subproyecto a la primera autora de este texto, vinculada formalmente al Manifiesto desde 2013.

El subproyecto acaba de completar las colecciones de programas de Costa Rica y Panamá, y actualmente está trabajando con Colombia, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Se seleccionó a una persona experta en cada una de estas democracias, quien recibió un primer encargo consistente en la recogida de los programas, desde 1990 hasta las últimas elecciones celebradas en Colombia, Costa Rica, Dominicana, El Salvador, Panamá y Perú, y, desde 2000, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Esta petición se acompañó de los siguientes documentos: instrucciones detalladas para la recogida y archivo de los documentos; lista de todos los programas que pueden haber sido presentados en cada una de las elecciones celebradas en el país durante el período examinado; relación de los textos que se deben recoger, y tabla para cumplimentar con información sobre el tipo y familia de cada uno de los partidos para su evaluación por parte del Manifiesto. Las instrucciones contienen obligaciones formales sobre la digitalización, etiquetado y envío de los archivos, y también elementos sustantivos. Entre estos, destaca la información sobre el criterio de relevancia de las organizaciones partidarias, los equivalentes funcionales y los programas de los candidatos presidenciales.

Sobre el criterio de relevancia, MARPOR codifica los programas de todos los partidos que obtienen representación en países de Europa Occidental y del resto de la OCDE, y organizaciones que consiguen al menos dos escaños en Europa del Este. Inicialmente, se barajó la posibilidad de emplear en América Latina el mismo criterio de relevancia que en Europa Oriental. Finalmente, se estimó más adecuado extenderlo, considerando importante todo partido que influye en la competición a nivel estatal: por su papel en la formación de coaliciones electorales, parlamentarias o de Gobierno; porque ostenta responsabilidades ejecutivas a nivel subcentral; o debido a que modifica el carácter de la competición en el sentido de hacerla menos programática y, en

cambio, más condicionada por prácticas populistas o clientelares. La persona experta en cada país puede proponer criterios de relevancia adicionales, que son estudiados y, en su caso, validados.

Acerca de los equivalentes funcionales, en primer lugar se destaca que solo se autoriza su empleo tras comprobar que no existió un programa o resulta ciertamente imposible recuperarlo. La dirección del subproyecto examina y puede aceptar la recogida de equivalentes funcionales, siempre que además de posicionamientos permitan conocer las diferencias en la importancia que se otorga a los distintos temas. Por ejemplo: colecciones de documentos sobre áreas de políticas publicadas en las web del partido o candidato presidencial justo antes de la elección, o discursos del líder únicamente de apertura o cierre de campaña. En ausencia de equivalentes como los anteriores, podrían recabarse entrevistas con el líder, posiciones partidarias publicadas en prensa, y las aperturas y cierres de los informativos de televisión estatales durante la campaña electoral. En la base se advierte de la codificación de un equivalente y los usuarios pueden descartar estos datos.

En último lugar, se recuerda que existe poco conocimiento comparado sobre las circunstancias bajo las cuales un candidato presidencial elabora un programa distinto al de su partido en los comicios parlamentarios celebrados en la misma fecha o ciclo electoral. En elecciones concurrentes, es poco probable que exista un programa del partido y otro del presidenciable. No obstante, no se descarta esta posibilidad en algunos casos. Cuando un partido concurre a las elecciones parlamentarias con el programa de su candidato a presidente, se recogen los programas de los candidatos de todos los partidos considerados relevantes, y no solo de las organizaciones de los dos presidenciables más fuertes. En elecciones no concurrentes, se espera encontrar un programa del partido y otro del candidato presidencial, pero tampoco se cierra la posibilidad contraria. Los expertos locales deben indicar en su informe final quién es el autor de cada documento (partido, coalición, presidenciable o una combinación de estos actores), si fue o no el único programa empleado en una elección concurrente, y cualquier otra información clave, particularmente sobre casos desviados.

## CONCLUSIONES

El Manifiesto Project se está extendiendo a América Latina porque en 2009 la base de datos no contaba con un número suficiente de regímenes presidenciales para plantear estudios comparados entre democracias parlamentarias y presidenciales.

La ampliación evitó usar un método distinto. El motivo es que la razón de ser de MARPOR y la gran fortaleza de sus estimaciones es la comparabilidad, incluso entre países de distintos continentes. No obstante, antes de la recogida de datos en esta región, como en las extensiones anteriores a todos los países de la OCDE y de Europa del Este, se revisó el esquema y se introdujeron otros ajustes metodológicos. Así, la actual versión de la clasificación estándar contiene subcategorías como

«antiimperialismo centrado en el Estado», «rehabilitación y compensación», «activismo de abajo arriba» o «derechos indígenas». Además, las comunicaciones y supervisión país a país gozan ahora de mayor intensidad. Las tres únicas particularidades del proceso de creación de datos en América Latina son: la codificación de más partidos que en otros contextos porque se prefiere examinar todas las organizaciones con impacto en el tipo de competición electoral; el protocolo seguido para autorizar y jerarquizar equivalentes funcionales, y las instrucciones para la gestión de eventuales duplicidades entre programas de partidos y candidatos presidenciales.

En 2016 se ofrecen datos de México desde 1946, país no perteneciente a esta ampliación, y de Argentina (datos de 2003-2013), Bolivia (datos de 2014), Chile (datos de 1989-2013) y Brasil (datos de 2006-2014). La información sobre México se mantiene en la base de datos principal (Volkens *et al.*, 2016) y los demás casos mencionados son los primeros de la nueva base sobre América Latina (Lehmann *et al.*, 2016).

El subproyecto «Recogida de datos en América Latina extendida» (2016-2021), dirigido por la profesora Cristina Ares, da continuidad a los primeros trabajos de MARPOR en la región. Acaba de completar las colecciones de programas de Costa Rica y Panamá, que serán digitalizados conforme a los nuevos estándares del Manifiesto Corpus y codificadas en los próximos meses, junto con los textos recabados pero todavía no analizados en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay. Los expertos locales se hallan trabajando al amparo de este subproyecto en Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Finalmente, el equipo del Manifiesto en la actualidad está comparando el contenido y las funciones de la escala izquierda-derecha en sistemas parlamentarios y presidenciales, haciendo uso, entre otros, de los datos de Brasil, Chile y México.

### *Bibliografía*

- Alcántara Sáez, Manuel (dir.). 1994-2018. *Proyecto Élite Parlamentarias de América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, Manuel (ed.). 2008. *Politicians and Politics in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.). 2011. *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Alcántara Sáez, Manuel y Lina M. Cabezas Rincón (eds.). 2013. *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso, Sonia, Braulio Gómez y Laura Cabeza. 2013. «Measuring Centre-Periphery Preferences: The Regional Manifestos Project», *Regional and Federal Studies*, 23 (2): 189-211. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.754351>.

- Alonso, Sonia, Andrea Volkens y Braulio Gómez. 2012. *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bruhn, Kathleen. 2004. «Globalization and the renovation of the Latin American left: Strategies of ideological adaptation», en *Congreso de la Asociación de Ciencia Política del Medio Oeste*, Chicago.
- Bruhn, Kathleen. 2006. «Party ideology and issue stability. Is the Mexican party system consolidating?», en *Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Filadelfia.
- Budge, Ian. 2000. «Expert judgements of party policy positions: Uses and limitations in political research», *European Journal of Political Research*, 37: 103-113. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00506>.
- Budge, Ian y Dennis Farlie. 1983. *Explaining and predicting elections: Issue effects and party strategies in twenty-three democracies*. London Allen and Unwin.
- Budge, Ian, David Robertson y Derek Hearl (eds.). 1987. *Ideology, strategy and party change. Spatial analysis of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, Eric Tanenbaum. 2001. *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and Governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Colomer, Joseph M. y Luis E. Escatel. 2004. *The left-right dimension in Latin America*. México: CIDE.
- Dalton, Russell J. 1985. «Political parties and political representation: Party supporters and party elites in nine nations», *Comparative Political Studies*, 18: 267–299. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414085018003001>.
- Dalton, Russell J. 1996. *Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Eulau, Heinz. 1987. «The congruence model revisited», *Legislative Studies Quarterly*, 12: 171–214. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/439918>.
- Foweraker, Joe. 1998. «Review article: Institutional design, party systems and governability. Differentiating the presidential regimes of Latin America», *British Journal of Political Science*, 28: 651–676. <https://doi.org/10.1017/S0007123498000295>.
- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- Gemenis, Kostas. 2013. «What to do (and not to do) with the comparative Manifestos Project Data», *Political Studies* 61 (1): 3–23. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12015>.
- Golder, Matt. 2005. «Democratic electoral systems around the world, 1946–2000», *Electoral Studies*, 24: 103–121. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2004.02.008>.
- Hagopian, Frances y Scott P. Mainwaring (eds.). 2005. *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hellwig, Timothy y David J. Samuels. 2007. «Electoral accountability and the variety of democratic regimes», *British Journal of Political Science*, 37: 1–26.

- Huber, John D. y Bingham Powell. 1994. «Congruence between citizens and policy-makers in two visions of liberal democracy», *World Politics*, 46: 291–326. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2950684>.
- Keman, Hans. 2002. «Democratic institutions, governance and political performance», en Hans Keman (ed.), *Comparative democratic politics* (pp. 257–285). London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446217528.n12>.
- Lacewell, Onawa, Andrea Volkens y Annika Werner. 2014. *Manifesto coding instructions*. Disponible en: <https://manifestoproject.wzb.eu/information/documents/handbooks> [Consulta: el 11 de enero de 2017].
- Laver, Michael J., Kenneth Benoit y John Garry. 2003. «Extracting policy positions from political texts using words as data», *American Political Science Review*, 97 (2): 311–31. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000698>.
- Laver, Michael J., Kenneth Benoit y Nicolas Sauger. 2006. «Policy competition in the 2002 French legislative and presidential elections», *European Journal of Political Research*, 45 (4): 667–697. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00313.x>.
- Lehmann, Pola, Theres Matthieß, Nicolas Merz, Sven Regel, Annika Werner. 2016. *The Manifiesto Data Collection: South America*. Berlín: Centro de Ciencias Sociales (WZB). Disponible en: <https://manifesto-project.wzb.eu/datasets> [Consulta: el 11 de enero de 2017].
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.). 1994. *The failure of presidential democracy. Volume 1: Comparative perspectives; Volume 2: The case of Latin America*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- López Varas, Miguel A. y Jaime Baeza Freer. 2010. «The Chilean Right Party's appeal to the electorate: A party manifesto analysis, 1989–2009», en *XXIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Toronto.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. 1997. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174800>.
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant, Claudia Eicher y Peter Thiery. 2003. *Defekte Demokratie, Band 1: Theorie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merz, Nicolas, Sven Regel y Jirka Lewandowski. 2016. «The Manifiesto Corpus. A New Resource for Research on Political Parties and Quantitative Text Analysis», *Research and Politics*, 26 (4), 1–8. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2053168016643346>.
- Müller, Wolfgang C. 2000. «Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work», *European Journal of Political Research*, 37 (3): 309–333. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00515>.
- Müller, Wolfgang C. y Kaare Strøm. 2000. «Delegation and accountability in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, 37: 255–260. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00515>.

- Müller-Rommel, Ferdinand, Katja Fettelschoss y Philipp Harfst. 2004. «Party Government in Central Eastern European democracies: A data collection», *European Journal of Political Research*, 43: 869–893. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00178.x>.
- Nohlen, Dieter (ed.). 2005. *Elections in the Americas. A data handbook. Volume I: North America, Central America, and the Caribbean; Volume II: South America*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «Delegative democracy», *Journal of Democracy*, 5: 55–69. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2003. *The economic effects of constitutions*. Cambridge, Londres: The MIT Press.
- Petrocik, John R. 1996. «Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study», *American Journal of Political Science*, 40 (3): 825–850. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111797>.
- Robertson, David. 1976. *A theory of party competition*. London: John Wiley and Sons.
- Rose, Richard. 2000. «A supply-side view of Russia's elections», *East European Constitutional Review*, 9: 53–59.
- Ruiz Rodríguez, Leticia M. 2007. *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Samuels, David y Mathew S. Shugart. 2003. «Presidentialism, elections and representation», *Journal of Theoretical Politics*, 15: 33–60. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692803151002>.
- Samuels, David J. y Mathew S. Shugart. 2010. *Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511780882>.
- Shugart, Mathew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>.
- Stokes, Donald E. 1963. «Spatial models of party competition», *American Political Science Review*, 57: 368–377. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952828>.
- Stokes, Susan C. 2001. *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612978>.
- Thomassen, Jacques J. A. 1991. «Empirical research into political representation. A critical reappraisal», en Hans-Dieter Klingemann, Richard Stöss y Bernhard Weßels (eds.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung. Dietrich Herzog zum 60. Geburtstag* (pp. 259–274). Opladen: Westdeutscher Verlag. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-322-94153-4\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-322-94153-4_11).
- Thomassen, Jacques J. A. 1994. «Empirical research into political representation: Failing democracy or failing models», en M. Kent Jennings y Thomas E. Mann (eds.),

- Elections at home and abroad: Essays in honor of Warren E. Miller (237-264)*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Thomassen, Jacques J.A. 1999. *Political communication between political elites and mass public. The role of belief systems*, en Warren E. Miller, Roy Pierce, Jacques J.A. Thomassen, Richard Herrera, Sören Holmberg, Peter Esaiasson y Peter Weßels, *Policy Representation in Western Democracies* (pp. 33–58). Oxford: Oxford University Press.
- Volkens, Andrea. 2007. «Strengths and weaknesses of approaches to measuring policy positions of parties», *Electoral Studies*, 26: 108-120. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.04.003>.
- Volkens, Andrea, Cristina Ares, Radostina Bratanova y Lea Kaftan. 2015. *Scope, range, and extent of Manifiesto Project data usage: A survey of publications in eight high-impact journals. Handbook for data users and coders*. Disponible en: <https://manifiesto-project.wzb.eu/publications/all> [Consulta: el 11 de enero de 2017].
- Volkens, Andrea, Cristina Ares y Nicolas Merz. 2014. «Range, scope, and extent of MARPOR data usage and validation: A survey of publications in high-impact journals», en el Congreso *Mapping Policy Preferences from Texts*, Berlín: MARPOR, Centro de Ciencias Sociales de Berlín.
- Volkens, Andrea, Judith Bara, Ian Budge, Michael McDonald y Hans-Dieter Klingemann (eds.). 2013. *Mapping policy preferences from texts III. Statistical solutions for Manifiesto analysts*. Oxford: Oxford University Press.
- Volkens, Andrea y Hans-Dieter Klingemann. 2005. «Parties, ideologies, and issues: Stability and change in fifteen european party systems 1945-1998», en Richard Luther y Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Volkens, Andrea, Pola Lehmann, Theres Matthieß y Sven Regel. 2016. *The Manifiesto Data Collection. Manifiesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*. Berlín: Centro de Ciencias Sociales (WZB). Disponible en: <https://manifiesto-project.wzb.eu/datasets> [Consulta: el 11 de enero de 2017].
- Wiesehomeier, Nina y Kenneth Benoit. 2009. «Presidents, parties, and policy competition», *The Journal of Politics*, 71(4): 1435-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022381609990193>.
- Wiesehomeier, Nina. 2010. *The meaning of left-right in Latin America: A comparative view*. Kellogg Working Paper.
- Woldendorp, Jaap, Hans Keman y Ian Budge. 2000. *Party government in 48 democracies (1945-1998): Composition, duration, personnel*. Dordrecht: Kluwer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-94-017-2547-7>.
- Wüerst, Andreas M. y Andrea Volkens. 2003. *Euromanifiesto coding instructions*. Mannheim: Universität Mannheim.
- Zulianello, Mattia. 2014. «Analyzing Party Competition through the Comparative Manifiesto Data: Some Theoretical and Methodological Considerations», *Quality & Quantity*, 48 (3): 1723–37. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11135-013-9870-0>.

*Apéndice metodológico*

TABLA 3.  
COMBINACIONES DE VARIABLES DE MARPOR Y PELA

MARPOR	PELA
104 Ejército: positivo	Gasto público en Defensa y Fuerzas Armadas
401 Economía de libre mercado	Acuerdo con «El Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades de los ciudadanos» / Presencia estatal en la economía / Privatizaciones de la industria estatal o de servicios públicos
409 Gestión keynesiana de la demanda	Intervención del Estado para dar trabajo a quienes quieren trabajar
411 Tecnología e infraestructura	Gasto público en infraestructuras
412 Economía controlada	Intervención del Estado en el control de los precios
501 Protección del medio ambiente: positivo	Intervención del Estado para proteger el medio ambiente
503 Igualdad: positivo	Acuerdo con «La intervención del Estado en la vida socio-económica es la única manera posible de reducir las desigualdades sociales»
504 Expansión del Estado de Bienestar	Intervención del Estado en la provisión de vivienda
506 Expansión de la educación	Intervención del Estado para garantizar una educación primaria/secundaria/universitaria general y gratuita
603 Moralidad tradicional: positivo	A favor de la presencia de valores cristianos en la política
604 Moralidad tradicional: negativo	A favor de la presencia de principios seculares en la política
605 Ley y orden público: positivo	Gasto público en seguridad ciudadana

Fuente: elaboración propia a partir de Laceywell *et al.* (2014) y Alcántara Saéz (1994-2018).

Enviado para revisión: 30 de agosto de 2016.

Aceptado para publicación: 12 de enero de 2017.

CRISTINA ARES

cristina.ares@usc.es

Profesora contratada doctora en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela. Máster en Estudios Europeos Políticos y

Administrativos del Colegio de Europa de Brujas (2004-2005), ha completado su formación en otras instituciones como el Instituto Universitario Europeo de Florencia o la London School of Economics and Political Science. También ha realizado estancias de investigación en el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston, el Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y el Instituto de Estudios Políticos de Estrasburgo. Colaboradora del Manifiesto Project desde 2013, en la actualidad dirige el subproyecto de extensión de su base de datos a distintos países de América Latina. Sus líneas de investigación son la descentralización y legitimidad democrática en la UE, la gobernanza multinivel, los partidos políticos y las políticas de envejecimiento.

ANDREA VOLKENS

andrea.volkens@wzb.eu

Dirige desde 2009 el Manifiesto Project, equipo al que pertenece desde 1984. Es doctora en Ciencia Política por la Universidad Libre de Berlín, bajo la supervisión de Hans-Dieter Klingemann. Entre sus publicaciones se encuentran la edición del último libro de MARPOR, *Mapping policy preferences from texts III. Statistical solutions for Manifesto analysts* (Oxford University Press, 2013), con Judith Bara, Ian Budge, Michael D. McDonald y Hans-Dieter Klingemann, o «Strengths and Weakness of Approaches to Measuring Policy Positions of Parties» (*Electoral Studies*, 2007). En castellano, ha publicado *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo* (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012), con Sonia Alonso y Braulio Gómez.

---

# Discursos sobre política y democracia de estudiantes universitarios chilenos de distintas organizaciones juveniles

*Discourses on politics and democracy by Chilean students from different youth organizations*

JUAN SANDOVAL  
Universidad de Valparaíso

VALERIA CARVALLO  
Universidad de Valparaíso

## **Cómo citar/Citation**

Sandoval, J. y Carvallo, V. (2017). Discursos sobre política y democracia de estudiantes universitarios chilenos de distintas organizaciones juveniles. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 137-160. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.06>

## **Resumen**

Este trabajo presenta los resultados de una investigación sobre cómo se resignifica la política y la democracia en los discursos de estudiantes universitarios chilenos que participan en distintas formas de organización. Se ha empleado una metodología cualitativa, utilizando el grupo de discusión como técnica de producción de datos y el análisis de discurso como enfoque analítico principal. Los participantes fueron militantes de juventudes políticas, activistas de colectivos no partidistas, participantes de grupos de voluntariado e integrantes de grupos artísticos-culturales de las ciudades de Valparaíso, Santiago y Concepción. Los resultados muestran tres discursos acerca de la política y la democracia: (1) «el discurso de la politización» de los colectivos no partidistas; (2) «el discurso experiencial de la política» de los grupos voluntarios y grupos artístico-culturales, y (3) «el discurso del realismo político» de los militantes en juventudes políticas. Se concluye que los tres discursos convergen en el rechazo de las instituciones, pero se diferencian en los modos de entender la política y la democracia a partir de distintas maneras de relacionarse con el poder y la participación.

*Palabras clave:* participación política, organizaciones juveniles, juventud, Chile, democracia, análisis de discurso.

## Abstract

This research note presents the results of a research on how Chilean university students participating in different forms of social organization re-signify politics and democracy in their discourses of. A qualitative design was implemented using group discussion to yield data and discourse analysis as the main analytic approach. Participants were young political party members, non-political activists, volunteers of a variety of social organizations and members of cultural-artistic groups from the cities of Valparaíso, Santiago and Concepción. The results show three different discourses on politics and democracy: (1) a «politicization discourse» among non-political activists; an «experiential discourse on politics» among volunteers and cultural-artistic groups; and (3) a «discourse of political realism» among young political party members. The article concludes that the three discourses converge in rejecting institutions, although they differ in their understandings of politics and democracy, according to different ways they relate to power and participation.

*Keywords:* political participation, youth organizations, young people, Chile, democracy, discourse analysis.

---

## INTRODUCCIÓN

A partir del ciclo de movilizaciones ocurridas en Chile el año 2011, el estudio de la relación entre los jóvenes y la política ha adquirido cada vez más relevancia. Las acciones de protesta de los estudiantes chilenos pusieron en entredicho los estereotipos dominantes sobre los jóvenes como actores despolitizados. Además, este ciclo de movilizaciones se transformó en un hito que adquirió relevancia internacional por sus coincidencias con procesos de movilización política ocurridos en otros países ese mismo año (Arditi, 2012; Roitman, 2012), con los cuales compartió el uso intensivo de las nuevas tecnologías y la apropiación expresiva de los espacios públicos (García y Aguirre, 2014; Vommaro, 2014). Para algunos autores, los hechos del 2011 cuestionaron las bases del modelo político chileno, caracterizado por una radical neoliberalización material y subjetiva (Mayol, 2012), y otorgaron a los estudiantes universitarios el rol de catalizadores de un proceso de progresiva politización de la sociedad chilena que se extiende hasta nuestros días (PNUD, 2015).

Sin embargo, mientras los jóvenes, especialmente los estudiantes universitarios, han protagonizado este proceso de politización, diversas fuentes nos indican que también se ha intensificado su distanciamiento de las dimensiones formales de la política. Ejemplo de lo anterior es la drástica disminución de la participación electoral juvenil que ha experimentado Chile desde el retorno a la democracia. Esta tendencia no cambió con la implementación del nuevo sistema de inscripción automática y voto voluntario a partir del año 2012; por el contrario, esta se agudizó aún más y se mantuvo un «sesgo de clase» en la emisión del voto (Corvalán *et al.*, 2012; Contreras y Morales, 2014). Del mismo modo, varios estudios sociológicos realizados en Chile y otros países han argumentado, a partir de enfoques y perspectivas teóricas diferentes, la

existencia de una crisis de confianza, sentido y legitimidad de la política y la democracia entre los jóvenes (Segovia y Gamboa, 2012), describiendo un juicio negativo de la política (Bruno y Barreiro, 2014) y problematizando los efectos que tiene esta valoración sobre la cohesión social (Sandoval, 2012), la cultura política universitaria (Iturrate, 2014) y la sociabilidad juvenil (Baeza, 2013).

Para abordar esta aparente contradicción que surge entre el aumento del activismo de protesta y la agudización de la desafección institucional, debemos entender que los jóvenes se han distanciado de las estructuras políticas tradicionales, pero han mantenido su interés por temas sociales y políticos por otros medios (Harris *et al.*, 2010), promoviendo formas de organización en las cuales se redefine la idea tradicional de política y democracia. Si bien hay interesantes aproximaciones bibliográficas a este problema (Vommaro, 2014; Aguirre y García, 2015), resulta relevante realizar un análisis empírico de esta realidad, a partir de los discursos de los propios jóvenes que participan en distintas formas de organización. Con el propósito de abordar este problema, el presente trabajo analiza los significados de las nociones de política y democracia que se articulan en los discursos de jóvenes universitarios chilenos que participan en organizaciones no tradicionales como los colectivos no partidistas, grupos voluntarios y grupos artístico-culturales; y en organizaciones tradicionales como las juventudes de los partidos políticos.

El trabajo se organiza del siguiente modo: en el siguiente apartado se analizan las categorías conceptuales con las cuales se aborda teóricamente el problema de investigación. Luego se describen las técnicas y procedimientos de producción y análisis de datos. Posteriormente se presentan los resultados del análisis como una topología de tres discursos sobre la política y la democracia. Seguidamente, en la discusión se abordan las relaciones de sentido que establecen los discursos entre sí y con el contexto social en el cual se inscriben. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

## MARCO TEÓRICO

### *Los jóvenes y la política*

En la actualidad observamos una transformación significativa de la relación de los jóvenes con la política. Si bien el distanciamiento de las instituciones y de los actores políticos tradicionales ha sido interpretado como un proceso de despolitización de los jóvenes (Kimberlee, 2002), cada vez hay más evidencia de que, más que desafección, los jóvenes contemporáneos experimentan una resignificación de la política a partir de sus trayectorias vitales (O'Toole *et al.*, 2003) y sus nuevas formas de organización (Ocampo y Robledo, 2009). Es decir, la disminución de la implicación juvenil con la política tradicional vendría acompañada de un mayor interés por formas no tradicionales de participación y organización social (Benedicto, 2008).

Por ejemplo, en España se ha descrito una progresiva inclinación de los jóvenes hacia las prácticas no convencionales de participación y organización política (Francés

y Santacreu, 2014), tendencia que también ha sido descrita de manera consistente en otros países. (Quaranta, 2012; DiGrazia, 2014; Abdalla, 2016). Estas nuevas prácticas políticas se ponen en juego en organizaciones juveniles que redefinen la política y la democracia a partir de las dimensiones de la vida cotidiana, tal como quedó en evidencia durante el ciclo de movilizaciones de los últimos años en Europa y otras partes del mundo (Arditi, 2012; Sampedro y Lobera, 2014).

Esta nueva relación con la política y la democracia también la podemos observar en diversas organizaciones juveniles en América Latina. Por ejemplo, en los colectivos autónomos en Perú (Pajares *et al.*, 2014), las organizaciones juveniles que participaron en el proceso constituyente de Ecuador (Siavichay, 2014) y los colectivos políticos juveniles en Bolivia (Carrasco, 2015). Estas formas de organización constituyen colectivos que posibilitan la construcción de una forma de ciudadanía activa (Pabón, 2013) y que según Kriger y Daiban (2015), darían cuenta de un proceso de repolitización que se experimenta en los más diversos planos de la vida social de los jóvenes.

En Chile, también existen antecedentes que confirmarían este proceso de resignificación de la política y la democracia. Al respecto, Velásquez *et al.* (2004) proponen que una de las vías más importantes de participación que reconocen los jóvenes son las acciones de solidaridad y voluntariado. Gaete (2015) describe el voluntariado como una iniciativa mayoritariamente universitaria que fortalece la sensibilidad social y la ciudadana entre los estudiantes. Cárdenas *et al.* (2007) proponen que existe un conjunto de actividades (grupos culturales, colectivos artísticos, clubes deportivos y espacios comunitarios) no consideradas tradicionalmente como parte de la política y que hoy se constituyen en un laboratorio práctico para una nueva forma de entender la democracia y la política por parte de los jóvenes. Desde otra perspectiva, Aguilera (2010) describe diferentes maneras de actuar políticamente a partir de las distintas adscripciones que tendrían los jóvenes, proponiendo diferencias entre las formas de acción que articulan los grupos políticos, grupos culturales, grupos de voluntariado y las llamadas «tribus urbanas». Hatibovic *et al.* (2012) también han mostrado que se constituyen distintos sujetos políticos a partir de formas de organización estudiantil diferentes, como el voluntariado y los colectivos políticos o culturales, en las cuales se ponen en juego nuevas representaciones de la política y la democracia. Por otro lado, Espinoza y Madrid (2010) describieron un sentido cívico especial en los jóvenes que militan en partidos políticos, lo que explicaría su compromiso con organizaciones formales. Al respecto, Davis (2012) propone que la generación de recambio de los partidos políticos promueve una democracia capaz de conectar con las expectativas de la sociedad civil, mostrando que también experimentan cambios en sus maneras de entender la política y la democracia.

Estos antecedentes describen cómo los jóvenes interesados en temas políticos y sociales han implementado formas de participación y organización tales como los colectivos políticos no partidistas, el voluntariado y los grupos artístico-culturales, pero también muestran que un grupo de jóvenes mantiene un compromiso con la militancia política tradicional. Si bien hay argumentos que insisten en describir una desafección política que afectaría incluso a quienes participan en estas formas de

organización (Mardones, 2014), existe evidencia en la literatura internacional de la relación entre la pertenencia a estas formas de organización y la actividad política (Pabón, 2013). Por ejemplo, se ha propuesto que los mecanismos de formación de capital social derivados de la adscripción a organizaciones de este tipo son relevantes en la explicación de la actividad política de los individuos (Teorell, 2003). También se ha descrito que la participación de los jóvenes se potencia cuando las organizaciones están vinculadas a otros ámbitos de su experiencia juvenil (Tsekoura, 2016). De este modo, parece razonable sostener según los antecedentes disponibles, que los jóvenes que se adscriben a estas formas de organización, operarían una redefinición de las categorías de política y democracia.

### *La democracia, la política y lo político*

La política y la democracia son categorías fundamentales de la cultura occidental y su definición constituye uno de los debates más significativos de la sociedad contemporánea. Como señala Sartori (2000), la democracia se refiere al poder del pueblo, y según Bobbio, ha sido definida tradicionalmente «como la forma de gobierno directa del pueblo o controlado por el pueblo» (2001: 98). La noción de democracia, y la relación política que en ella se produce, es de carácter dinámico y evoluciona a través del tiempo. La categoría moderna de democracia se ha construido a partir de la influencia sucesiva de diversos discursos históricos, desde el discurso ateniense hasta el discurso del liberalismo político que se ha hecho hegemónico en las sociedades modernas (Vargas, 2007). Así, la democracia se define canónicamente como un sistema de reglas que garantiza el ejercicio del poder de la mayoría a través de elecciones de autoridades, respetando los derechos de las minorías (García, 2003).

En las sociedades contemporáneas, el discurso liberal que está en la base de la democracia representativa ha sido criticado por haberse convertido en un sistema que limita la participación de los ciudadanos (Rosanvallon, 2007) y promueve un individualismo que contradice el sentido de su propia definición (Rancière, 2007). Lo anterior, se ha traducido en la búsqueda de una suerte de «nuevo espíritu de la democracia» (Blondiaux, 2013). Nos referimos al cuestionamiento de los sistemas de representación a partir del requerimiento de más participación para los ciudadanos, que «se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa» (Bobbio, 2001: 49). Este discurso sostiene que la representación destruye la participación y la ciudadanía, promoviendo como contrapartida una «democracia fuerte» (Barber, 2004). Como señala Blondiaux, la «democracia participativa parece tener que englobar todo lo que en la vida política de las democracias contemporáneas no reenvía estrictamente a la lógica del gobierno representativo» (2013: 60).

Este debate pone en tensión las bases del discurso de la democracia liberal y la propia definición de la política. En efecto, la demanda por más participación supone una crítica radical al «*Zeitgeist* postpolítico» del discurso liberal y a la erradicación del

antagonismo de su concepción de lo social (Mouffe, 2009). Como proponen Laclau y Mouffe (1987), para abordar este problema es necesario distinguir entre «la política» y «lo político». En palabras de Mouffe: «Concibo «lo político» como la dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a «la política» como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político» (2009: 16). Podemos decir que el sustantivo «política», nombra, define y delimita un conjunto de prácticas; mientras que el adjetivo «político» muestra una cualidad: el carácter inerradicable de la contingencia, el poder y el conflicto.

De estas dos visiones se derivan diferentes maneras de concebir la participación en el orden democrático. Por un lado, de «la política» se deriva una visión vinculada a las dimensiones del consenso y la administración institucional, y de «lo político» una perspectiva ligada a la autoorganización de los grupos y la configuración de un «espacio público oposicional» (Blondiaux, 2013). Podemos sostener que «lo político» subvierte y cuestiona «la política» al impedir el cierre definitivo del orden social que esta pretende gobernar, permitiendo pensar prácticas que operan por fuera de un escenario institucional. Como «lo político» se juega más allá de las instituciones, nos permite abordar procesos de radicalización de la democracia, haciendo visible «nuevos «juegos de lenguaje» que hacen posible el surgimiento de prácticas e instituciones en las que podrían inscribirse múltiples formas de democracia» (Mouffe, 1999: 23).

Esta ampliación del discurso sobre la política y la democracia facilita el reconocimiento de las formas convencionales y no convencionales de participación política (Sabucedo y Arce, 1991). En el ya clásico trabajo de Barnes y Kaase (1979) se propone esta distinción: la participación convencional se relacionaba con los procesos electorales, mientras que la no convencional tiene que ver con actuaciones como hacer peticiones, manifestaciones legales, daños a la propiedad o acciones de violencia. Más recientemente, Rucht (1992) establece que la acción política convencional se refiere a comportamientos que se circunscriben a la regulación normativa de la participación institucional, mientras que la no convencional no se corresponde necesariamente con el orden normativo y puede incluir diversas prácticas sociales. Podemos decir que ambas formas de participación política se diferencian atendiendo al criterio al que demandan: al poder constituido en la acción convencional, al enfrentamiento con la legalidad en la acción no convencional.

No obstante, si bien se han utilizado ampliamente los términos convencional y no convencional como medio de clasificación de la acción política, nos parece que la distinción entre la dimensión constituida de las instituciones y constituyente de la acción, puede ser abordada de mejor manera a partir de la diferencia propuesta entre «la política» y «lo político». Desde esta distinción, el problema no sería la convencionalidad de una organización o práctica social, «sino los momentos de constitución de lo social a los cuales las acciones refieren: *la política* a la sociedad constituida, mientras que *lo político* a la sociedad constituyente» (Sandoval *et al.*, 2012: 456). Es decir, la distinción de «la política» y «lo político» nos permitiría entender mejor los modos por medio de

los cuales se define la sociedad, sus instituciones y las relaciones que establecen los actores a partir de dichas definiciones.

En este trabajo, lo que nos interesa es problematizar esta relación entre *la política* y *lo político*, es decir, interrogarnos por los modos en los que se constituyen los significados que le dan los propios actores a la política y la democracia, en el marco de sus formas de organización. Lo anterior es relevante para el caso que nos proponemos estudiar, porque los estudiantes universitarios son uno de los actores que han tensionado con más fuerza las dimensiones institucionales de la política, diversificando sus formas de organización más allá de los partidos políticos y los sindicatos, promoviendo colectivos sociales en diversos ámbitos de la sociedad (Salinas, 2016). La importancia de estas organizaciones se ha hecho patente en los movimientos políticos y ciudadanos de los últimos años, como el llamado movimiento 15M (Sampedro y Lobera, 2014), la Primavera Árabe (Abdalla, 2016), o los ciclos de movilizaciones de estudiantes en Colombia (Archila, 2012) o Chile (Aguirre y García, 2015). En todos ellos podemos reconocer el protagonismo de múltiples formas de organización, como los colectivos no partidistas, los grupos artístico-culturales, los grupos de voluntarios, que junto a la militancia clásica en las juventudes políticas, constituyen los casos de estudio de esta investigación.

## METODOLOGÍA

Se llevó a cabo un estudio cualitativo enmarcado en la investigación social de discursos (Ibáñez, 1992). El diseño fue de tipo descriptivo y analítico. Descriptivo porque la investigación se pregunta por el cómo se manifiestan los procesos de resignificación de la política y la democracia en una población específica: los jóvenes universitarios. Analítico porque el estudio se propone construir un modelo comprensivo de los significados de la política y la democracia a partir de los discursos de los jóvenes incluidos en la investigación.

### *Técnica de producción de información*

Para producir los discursos se utilizó el grupo de discusión (Ibáñez, 1992), técnica conversacional que se propone reconstruir a nivel micro el discurso social presente a nivel macro desde un enfoque no directivo, permitiendo identificar la estructura de sentido de los discursos sociales que los sujetos reconstruyen en la conversación

### *Participantes*

Se trabajó con un muestreo no probabilístico, de tipo intencionado y orientado teóricamente. Para definir la muestra se consideró como eje de estructuración el que

los jóvenes hayan participado por más de un año en alguna de las siguientes formas de organización juvenil:

1. *Colectivos no partidistas (GNP)*. Son grupos de carácter plural que se proponen objetivos políticos explícitos e implementan formas de organización distintas a la militancia partidista (Pabón, 2013); por ejemplo: grupos ecologistas, autonomistas, libertarios o de autogestión política.
2. *Grupos voluntarios (GV)*. Se trata de grupos que realizan acciones de ayuda y solidaridad en espacios territoriales definidos y que mantienen una forma de organización regular y permanente en el tiempo (Gaete, 2015).
3. *Grupos artístico-culturales (GAC)*. Colectivos que realizan actividades artísticas y culturales como medio de expresión de su politicidad (Aguilera, 2010); por ejemplo: grupos de serigrafía, teatro popular, grafiteros o *hip-hoperos*.
4. *Juventudes políticas (JP)*. Corresponden a las orgánicas juveniles de los partidos políticos tradicionales (Espinoza y Madrid, 2010).

Cada una de estas formas de organización, se estudiaron en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Concepción. Estas ciudades fueron seleccionadas por su importancia desde el punto de vista demográfico, económico, cultural y político; además, por ser las ciudades donde se concentra la mayor cantidad de estudiantes universitarios del país (MINEDUC, 2015). Las cuatro formas de organización replicadas en cada una de las tres ciudades, generaron doce posiciones, en cada una de las cuales se realizó un grupo de discusión. Se consideró como una dimensión de heterogeneidad interna de los grupos el género y el tipo de institución universitaria, pero sin considerar estas dimensiones como ejes de análisis, toda vez que la investigación interpelaba a los jóvenes a partir de su experiencia como integrantes de nuevas formas de organización juvenil.

En total, participaron ciento dos jóvenes de ambos sexos, de entre dieciocho y veintisiete años, estudiantes universitarios de las ciudades consideradas en el estudio y que tenían una antigüedad mínima de un año como integrantes de una organización juvenil (tabla 1). Se definió como criterio de exclusión a los jóvenes que no mantienen ninguna experiencia de participación social o política. Si bien los grupos se mantuvieron en los límites de participantes que recomienda la técnica, se cuidaron los efectos de las diferencias de la cantidad de integrantes entre los grupos a través del control del tiempo y el análisis de la riqueza semántica de los mismos.

### *Procedimiento*

La selección de los participantes se realizó a partir de un mapeo de las organizaciones presentes en las universidades de cada ciudad. El reclutamiento se llevó a cabo a través de pares simétricos que garantizaron que los participantes cumplieran el requisito de antigüedad mínima en una organización juvenil. Los grupos de discusión

TABLA 1.  
GRUPOS DE DISCUSIÓN

Nº	Tipo de organización	Ciudad	N	H/M
GD 1	Colectivos no partidistas	Valparaíso	10	6 H / 4 M
GD 2	Grupos voluntarios	Valparaíso	9	5 H / 4 M
GD 3	Grupos artístico-culturales	Valparaíso	9	5 H / 4 M
GD 4	Juventudes políticas	Valparaíso	9	8 H / 1 M
GD 5	Colectivos no partidistas	Santiago	10	6 H / 4 M
GD 6	Grupos voluntarios	Santiago	8	5 H / 3 M
GD 7	Grupos artístico-culturales	Santiago	5	2 H / 3 M
GD 8	Juventudes políticas	Santiago	10	8 H / 2 M
GD 9	Colectivos no partidistas	Concepción	11	7 H / 4 M
GD 10	Grupos voluntarios	Concepción	9	4 H / 5 M
GD 11	Grupos artístico-culturales	Concepción	5	2 H / 3 M
GD 12	Juventudes políticas	Concepción	7	6 H / 1 M

Fuente: elaboración propia.

comenzaron con una provocación inicial en la cual se invitó a los participantes a conversar abiertamente sobre la política y la democracia en Chile. El preceptor no introdujo preguntas directas en la conversación y su participación se centró en la «provocación continuada», es decir, en el mantenimiento y control de la discusión (Ibáñez, 1992). Los grupos se realizaron entre mayo y julio de 2014, en dependencias universitarias que garantizaron un acceso expedito a los jóvenes. Tuvieron una duración aproximada de dos horas y fueron grabados en audio, previa aprobación y firma por parte de los participantes de una carta de consentimiento informado.

### *Análisis de datos*

Los grupos de discusión fueron sometidos a un plan de análisis tomando como base el enfoque sociológico del discurso (Alonso y Callejo, 1999; Canales, 2013; Ibáñez, 1992). La estrategia analítica utilizada supuso en primer lugar transcribir de manera literal cada grupo de discusión. Seguidamente se aplicó un procedimiento de análisis en cuatro pasos. En primer lugar se realizó un ejercicio de paráfrasis de los temas presentes en cada conversación, con el propósito de descomponer los elementos básicos de los discursos y así poder identificar y ordenar los principales temas presentes en cada grupo. En segundo lugar se realizó un análisis transversal de las similitudes y diferencias, tanto entre los grupos de un mismo tipo de organización juvenil, como entre todos los grupos de discusión. En tercer lugar se identificaron estructuras

discursivas a partir de las relaciones internas que establecen los elementos identificados en el nivel anterior. De este modo se articularon por similitud o diferencia semántica los distintos temas en discursos específicos, los cuales fueron etiquetados según la posición subjetiva y objetiva que cada grupo ocupaba en relación a los demás (Alonso y Callejo, 1999; Ibáñez, 1992). En cuarto lugar, los discursos identificados fueron sometidos a un segundo nivel de análisis, donde se interpreta lo comprendido (Canales, 2013), es decir, se busca entender el sentido que cada tipo de agrupación juvenil le asigna a la política y democracia y cómo este se relaciona con las posiciones que estos grupos ocupan en la estructura de relaciones sociales. Este último paso supuso integrar en el análisis los antecedentes del contexto social, así como la experiencia del equipo de investigación.

## RESULTADOS

### *El discurso de la politización*

La primera posición la constituye el *discurso de la politización*, y estaría representada por los colectivos no partidistas (CNP). La visión sobre la política y la democracia en esta posición se estructura a partir del rechazo de la institucionalidad, pero sin renunciar definitivamente a su transformación política. Es decir, estos colectivos no descartan disputar el poder institucional en el medio o largo plazo, por lo que se enfrentan a la tensión de cómo construir una nueva forma de poder que contribuya a los procesos de transformación social que promueven. Para referirse a esta «otra política» utilizan elementos referenciales como la «colectividad», la «crítica» o la «integración de todos». Para estos jóvenes, esta nueva forma de hacer política supone promover una discusión informada y crítica entre los ciudadanos, a partir del establecimiento de una relación política definida por la horizontalidad y la reciprocidad:

Estos espacios no convencionales a nosotros mismos nos entregan otras herramientas, como es la retroalimentación. Yo no creo que soy un iluminado y tengo que ir a cambiar la realidad de las personas. Yo creo que puedo entregar cosas y a la vez ellos también me las entregan a mí, o sea, si no partimos de esa base creo que estamos pasando máquina como se dice, o sea la retroalimentación es una cuestión fundamental y eso parte de una base de que yo considero que el otro me pueda entregar algo, y eso ya rompe un esquema con lo institucional (GD 9).

Destaca el uso de metáforas como «iluminado» y «máquina» para hacer referencia a los males de la política institucional, cuyas formas de acción tenderían a no considerar la participación de los jóvenes, marcando con dichas figuras retóricas una disyunción entre sus formas de actuar y las prácticas tradicionales de los políticos profesionales. Es interesante destacar que a partir de este discurso, las prácticas políticas de los jóvenes serían efectivamente transformadoras cuando establecen un antagonismo con la

base del orden institucional heredado, estableciendo una operación de equivalencia entre politización y transformación social:

Siento que el punto de partida está mucho antes, y está en la negación, en el no, en el grito, en la necesidad de organizarse frente a algo, o sea, no simplemente participamos porque sí, o nos organizamos porque sí, sino de qué manera entendemos la instancia y la necesidad de participación como una forma de transformar la realidad. Por eso mismo creo que el punto de partida es cuando encontramos algo que nosotros queremos modificar, y por eso hablo del no, del grito, de la negación... de algo que no nos gusta, que no nos parece bien (GD 9).

En este discurso se promueve la democracia directa como un sistema que garantizaría la participación de todos sin mediación, estableciendo una disyunción entre democracia representativa y democracia directa. Sin embargo, dentro de este discurso también se expresa una visión minoritaria que pone en valor los mecanismos electorales de participación y su capacidad de convertirse en herramientas para ser usadas en aras de un proceso de ampliación de la democracia:

El voto es algo que se utiliza en función de las luchas de la población, en pos de más derechos y así progresivamente, pero resulta que cuando dejamos al voto actuar solo por actuar y nos fiamos de la buena voluntad de aquellos... nos pisamos un poco la cola (GD 5).

Con todo, estos jóvenes reconocen que, en comparación con la democracia representativa, la democracia directa implica mayores desafíos para sus propias formas de organización, al demandar un interés y compromiso permanente por parte de quienes participan en ella:

Por eso igual es importante hacer la distinción entre la democracia representativa y la democracia directa. Porque a pesar de que las dos tienen la misma base, que al final es someter un tema y que la mayoría decida a mano alzada o en la urna. Es la misma base que se comparte, pero en expresiones totalmente distintas, que conllevan consecuencias también distintas. La democracia representativa que es la que tenemos, hace que la sociedad se convierta en una oligarquía. Y la democracia directa es mucho más [...] hay que reconocer que es mucho más difícil de llevar a cabo que el sistema de urnas y que requiere participación e interés de la misma gente, en decidir sus problemas (GD 1).

Una característica diferenciadora de este discurso es el uso de una retórica intelectualizadora que los diferencia de los grupos que apelan al discurso experiencial de la política. Por otro lado, este discurso también establece una relación de oposición con los grupos de la militancia política tradicional en el plano de la representación del sistema democrático, realizando una operación discursiva por medio de la cual transforma el exceso de burocracia, verticalidad, desconfianza y lejanía de las instituciones de la democracia

representativa, en horizontalidad, descentralización, reciprocidad, transformación y participación incidente a través de formas no convencionales de hacer política. De ahí que en esta posición el rechazo de la institucionalidad no se articule en desafección o inmovilismo, sino que se transforme en una búsqueda activa de otras formas de organización para actuar políticamente (Pabón, 2013). Como señala acertadamente Beck (1997), «[estos] jóvenes practican una denegación de la política altamente política» (1997: 9).

### *El discurso experiencial*

La segunda posición la constituye el *discurso experiencial* y estaría representado por los grupos voluntarios (GV) y los grupos artístico-culturales (GAC). La visión sobre la política y la democracia institucional de esta posición es radicalmente negativa y se centra en la desconfianza que tienen estos jóvenes del sistema político en general. Estos grupos promueven la democracia directa, pero a través de un discurso enfocado en los aspectos prácticos que demanda implementar esta forma de participación en experiencias de organización y trabajo directo con comunidades, relevando así el sentido experiencial de esta forma de democracia. Esto se refleja en la propia visión que tienen estos jóvenes del poder en sus propios trabajos, criticando la «verticalidad», valorando la «horizontalidad» y definiendo «la política» como una experiencia que se ejerce diariamente:

Podemos hacer mil consultas, pero si la gente no es educada o no tiene una orientación política o ciertos valores... por más que hagas mil consultas, no te va a funcionar ninguna, porque va a ser mucho más importante el marketing político, el populismo... entonces yo partiría de eso, primero educando, después hacer consultas, y aunque tenemos una democracia representativa que a lo mejor no nos convence, y obviamente esperamos tener una democracia mucho más como participativa, y no solamente [...] la participación, como la formal, que es la que yo voy y dejo mi voto, y la informal, que es la que yo participo en mis comunidades. Yo haría esa distinción, y entre comillas [...] (GD 6).

Para esta posición, la política la hacen las personas, no los partidos políticos, de modo que sería un elemento constitutivo de las vidas cotidianas de los sujetos. Sin embargo, el límite de la política en la cotidianidad constituye un punto de controversia dentro de este discurso, porque algunos jóvenes expresan un desacuerdo con el exceso de politización de los espacios, apelando a la autonomía de aquellos discursos que pretenderían dominar el pensamiento de los sujetos. Los jóvenes centran esta crítica en los partidos políticos, pero también en otras instituciones como la Iglesia, describiendo los efectos negativos que tendrían estas instituciones en sus prácticas como voluntarios y artistas:

No me gusta el concepto de que todo sea tan politizado, no me gusta que todo sea tan politizable.... yo creo que es muy, es muy peligroso que todo se politice, que todo

tenga un fin político... o sea, no tienen que estar todas las esferas de la vida de la persona politizadas o guiadas por un pensamiento político, influenciadas por una organización política (GD 6).

En esta tensión se expresa la relación de desconfianza radical que establecen algunos de estos jóvenes con el poder político, expresando el temor de que aún puedan existir vestigios de las prácticas de la política institucional incubados en sus experiencias de organización. La tensión se tiende a resolver a partir de la promoción de una visión de la política menos ideologizada, más alejada del poder formal y más cercana a las comunidades donde estos jóvenes desarrollan sus actividades.

A partir de esta visión, estos grupos proponen una transformación cultural a través del trabajo social y la creación artística. Bajo esta premisa, la democracia directa y la política cotidiana serían los mejores vehículos para establecer vínculos con las comunidades, posibilitando una «solidaridad orgánica» entre los ciudadanos. Este discurso buscaría cambiar el modelo a través de un trabajo que tendría un impacto a pequeña escala a través de dimensiones vivenciales, más que a través de la elaboración de un proyecto de largo plazo que se proponga disputar el poder institucional.

Porque para nosotros es superimportante el trabajo final, que es cuando vemos las alegrías de las personas, cuando ves la alegría de los niños, en mi caso particular, de las mamás. Pero también es superimportante el trabajo en equipo, que se da cuando todos nos juntamos y todos somos como una familia para llegar a la meta. Entonces, desde ahí empezamos a hacer política, desde las pequeñas acciones que nosotros empezamos a hacer para cambiar la realidad, porque a veces esperamos que otros la cambien, pero no nos damos cuenta que el poder está en nosotros mismos (GD 10).

Esta visión de la política cotidiana demanda a los jóvenes constituirse ellos mismos en el terreno de articulación de los cambios que proponen, dando cuenta de un discurso que transita entre el nivel comunitario e individual. Estaríamos frente a una nueva forma de entender la política y la democracia en la cual nociones como cotidianidad, comunidad, experiencia y creación, serían los contenidos estructuradores de este discurso, en oposición a nociones como representación, institucionalidad y partidos políticos. Esta diferencia se manifiesta de manera concreta en los modos prácticos como se hacen las cosas:

Cuando nosotros hacemos una reunión, por ejemplo, en vez de quedarnos horas conversando, tengo unos amigos que les gusta conversar, que son «cabezones», que les gusta estar toda la noche en la teoría, ellos hablan y hablan, y anotan y anotan, y también es bueno, pero nosotros queremos aunar fuerza hacia donde van las ideas del proyecto y actuar [...] (GD 7).

De este modo, este discurso establece una relación de oposición con los grupos tradicionales en el modo de entender y ejercer el poder y la participación. Esto sería una evidencia que confirma que estamos frente a jóvenes que se adhieren a prácticas y formas

de organización cada vez más autónomas de las estructuras partidistas, en donde predomina la horizontalidad en sus formas de participación y el trabajo directo con las comunidades (Aguilera, 2010). Lo anterior, sin embargo, no significa que estos grupos se asimilen al discurso de la politización, por el contrario, también entablan con este una relación de oposición en el plano del poder, al renunciar a competir por la administración de la política, incluso allí donde esta se define como alternativa al sistema tradicional. Estaríamos frente a una transición profunda en las formas de entender y practicar la política a partir de las dimensiones singulares de la experiencia de estos grupos juveniles.

### *Discurso del realismo*

La tercera posición la constituye el *discurso del realismo* y estaría representado por los militantes en juventudes políticas (MJP). Este discurso reconoce las limitaciones de la democracia y la política institucional, pero asume que este es el único campo para realizar una acción política realista. De lo anterior, se sigue la importancia que este discurso le asigna a la participación electoral, definiendo a los jóvenes que militan en partidos políticos como los «herederos» del deber cívico de votar. El valor del voto constituye un contenido articulador de este discurso, porque la capacidad que tendría esta forma de participación de generar igualdad política entre todos los votantes, compensaría todos los males del sistema político formal:

En ese sentido, para mí la democracia tiene una manifestación sustancial que es a través del voto... más allá de lo que se diga de que el concepto de democracia está desgastado porque las personas van a votar cada cuatro años. Yo creo que ese es el ejercicio por excelencia de una democracia, donde el joven que quizás ni siquiera está interesado en el sistema político o ni siquiera está interesado en lo que está pasando en su entorno, puede soberanamente expresar su opinión y valer efectivamente lo mismo que aquel que tiene un doctorado en el tema en particular. Yo creo que finalmente eso es lo que consagra de alguna manera la igualdad entre los hombres» (GD 8).

Sin embargo, el tema del voto también produce tensiones dentro de este discurso, puesto que para algunos jóvenes representa una instancia demasiado acotada para el desarrollo de la democracia. Esto se conjuga con el argumento de que una sociedad sin educación cívica difícilmente será una sociedad participativa, pero también con la advertencia sobre las limitaciones de un discurso centrado exclusivamente en las dimensiones tradicionales de la política:

Porque esa sociedad no entiende lo que es la educación cívica. Esa sociedad, lo que entiende es que prácticamente se vota cada cuatro años para hacer un trámite, nada más» (GD 4).

Yo creo que nos anquilosamos en esta visión estado-céntrica y partido-céntrica, y hoy en día no estamos dando respuesta y hay que dar espacio a otras visiones que quieren

ver la participación de otra manera, pero la participación, insisto, tiene que ver con devolverle el sentido a la política (GD 8).

Esta visión resuelve la tensión entre participación y democracia formal al reconocer la necesidad de avanzar en la generación de condiciones para una mayor y mejor participación, pero a través de un proceso dirigido desde el Estado; no reemplazando, sino perfeccionando las reglas del juego democrático. Los jóvenes que comparten este discurso del realismo político se perciben a sí mismos como sujetos que median entre la ciudadanía y el Estado, hasta el punto de que si el Estado no resuelve las problemáticas ciudadanas, ellos deberían asumir la tarea de encausar dichas necesidades dentro de las vías institucionales disponibles para perfeccionar la democracia:

Pero en términos de lo que es Chile, lo que falta, como decías tú, es perfeccionar la democracia. ¿Y qué es perfeccionar la democracia según yo? Es tratar de hacer que la mayor cantidad de gente participe de la toma de decisiones, o sea, hay herramientas, como son el sistema electoral, que en estos momentos está representado por las elecciones parlamentarias al menos [...] (GD 12).

A diferencia de las otras posiciones, este discurso se propone recuperar una mirada institucional sobre la política y la democracia, entablando una relación de oposición con los otros grupos en los modos de entender la participación y definiendo una especial relación de competencia con los colectivos no partidistas en el campo del poder. Para estos jóvenes, el problema de la institucionalidad política radica en la pérdida del sentido cívico de los ciudadanos, demandando más formación para las nuevas generaciones, como una manera de enfrentar el individualismo, la apatía comunitaria y la «crisis de civismo» (Jordan, 1995). Sin perjuicio de lo anterior, los jóvenes militantes también valoran las prácticas que sobrepasan los límites de la política institucional, especialmente en el campo concreto de las manifestaciones públicas y las protestas ciudadanas, pero definiéndolas como un momento de activismo que carecería de posibilidades reales de llegar al poder y que necesariamente requiere de una administración política para transformarse en realidad. Lo anterior podría ser indicio de una nueva cultura política en la generación de recambio de los partidos políticos chilenos (Davis, 2012).

## DISCUSIÓN

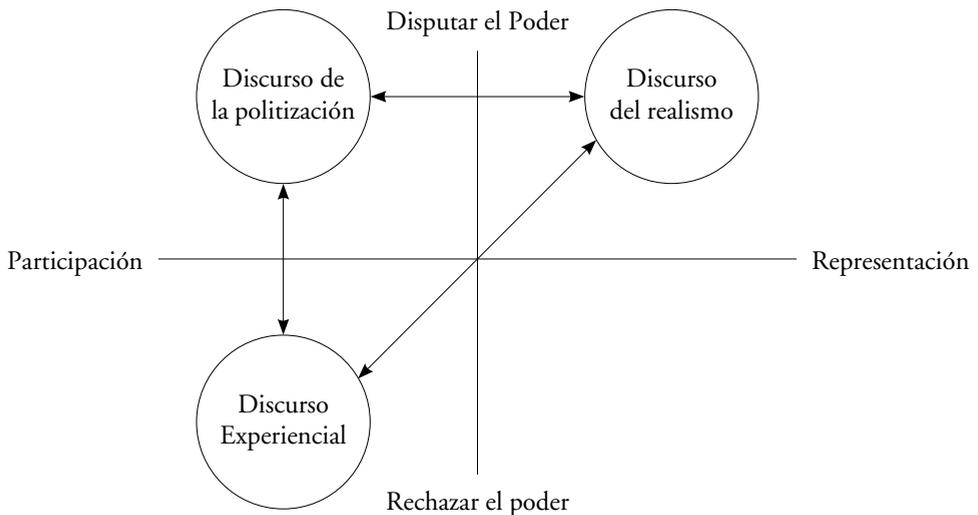
La relación entre los jóvenes y la política tradicional se encuentra visiblemente desgastada. En consecuencia, en los relatos de los distintos grupos considerados en esta investigación se identifica como telón de fondo una crítica a la institucionalidad política. Este rechazo a la política y la democracia institucional, encuentra su fundamento en la alta desconfianza que existe hacia los actores que asumen el rol de representar a los demás y que ha sido ampliamente descrita en la literatura (Sandoval, 2012; Segovia

y Gamboa, 2012; Baeza, 2013). Pero también se relaciona con la creciente necesidad que sienten los jóvenes de ser ciudadanos más vigilantes de las autoridades y a la vez más participativos de la sociedad (Rosanvallon, 2007; Salinas, 2016). Sin embargo, lo relevante de los hallazgos de este trabajo es que la visión crítica sobre la institucionalidad no es homogénea entre los distintos tipos de jóvenes, tomando ribetes diferentes en cada una de las posiciones discursivas acerca de la política y la democracia.

Los jóvenes que participaron en este estudio no articulan linealmente la oposición tradicional/no tradicional en sus discursos sobre la política y la democracia. Más bien, sus discursos se organizan en torno a dos ejes de sentido fundamentales, a saber: la disyunción entre «disputar el poder/rechazar el poder» y la oposición entre «representación/participación». Como se ilustra en el gráfico 1, la disposición que establece cada discurso con dichos ejes, lo ubican en un plano específico a partir del cual se relaciona con las demás posiciones discursivas, mostrando que cuando interactúan entre sí, ponen en tensión los modos como se entiende la política y democracia, incluso en aquellos ámbitos que podemos llamar no tradicional.

#### GRÁFICO 1.

##### RELACIONES ENTRE POSICIONES DISCURSIVAS



Fuente: elaboración propia.

A partir de este esquema, los jóvenes que se proponen la reconstrucción de la política y la democracia entablan una tensión básica con *el discurso del realismo* en el eje de la representación-participación, dando cuenta de la búsqueda de ese «nuevo espíritu de la democracia» del que nos habla Blondiaux (2013). Tanto *el discurso de la politización* como *el discurso experiencial* están comprometidos con la democracia directa, reconociendo que esta forma de democracia les demanda a los sujetos participar activamente en sus comunidades y organizaciones. Lo anterior, porque entienden la

democracia directa como una forma de vida, más que como una pura organización del gobierno, asumiendo que las demandas que esta implica son indisoluble de la vida cotidiana de cada ciudadano. Con todo, estos jóvenes no elaboran un discurso explícito sobre las posibilidades reales de implementación de esta forma de democracia en contextos más complejos, y parecen asumir implícitamente el planteamiento de Bobbio (2001), para quien el funcionamiento óptimo de la democracia directa plantea la necesidad de contar con una suerte de «ciudadano total». Sin embargo, si bien el *discurso de la politización* y el *discurso experiencial* apelan a la profundización de la democracia, no lo hacen de manera similar, ya que entre sí también entablan una relación de oposición, a partir de sus diferentes modos de concebir y relacionarse con el poder.

Los grupos que articulan el *discurso experiencial* se inscriben en un proceso mayor que ha sido estudiado tradicionalmente desde las llamadas subculturas juveniles (Aguilera, 2010; Zarzuri, 2010), pero que a nuestro juicio debe ser analizado como la configuración de una nueva cultura política, en la cual se daría mayor importancia a la vinculación y coherencia de los valores de la vida cotidiana. El predominio de estos elementos experienciales daría cuenta de una saturación de la política institucional, a partir de lo cual se despliegan nuevas estrategias conformadas por microgrupos y microsolidaridades que ocupan los espacios vacíos donde no llega la política institucional, pero que tampoco la política no tradicional ha sido capaz de afectar. Hablamos de un discurso que define el poder formal como el revés de la participación real, como un dispositivo que «desde fuera de la experiencia» define aquello que es posible o no hacer. Este discurso promueve estrategias de vida en común que actúan de una manera específica «no haciendo aquello que es posible, sino más bien redefiniendo lo que se puede hacer» (Arditi, 2011: 170).

Por su parte, los grupos que articulan el *discurso de la politización* se enfrentan con el desafío de redefinir una idea alternativa de poder a partir de sus experiencias de ejercitación de la democracia participativa. La idea fundamental y diferenciadora de estos grupos es ser capaces de crear «otra política», produciendo un discurso que pueda armonizar la tensión que se produce por estar al mismo tiempo «dentro» y «fuera» de la institucionalidad (Subirats, 2015). Siguiendo la distinción de Laclau (2005), podríamos decir que estos grupos se empeñan en superar la falta total de articulación para poder incidir en la política, pero en dicho proceso deben lidiar con los «efectos fosilizadores» que genera la institucionalización de sus organizaciones. Así es como el rechazo de toda forma de representación mantiene a varios colectivos políticos no partidistas en una suerte de «eterno retorno» del cual no pueden salir, siempre comenzando un nuevo proyecto que nunca se logra estabilizar; mientras otros colectivos que han optado por la institucionalización, actuando incluso en el terreno de la política formal, enfrentan el desafío de la fosilización de sus organizaciones políticas.

En este contexto, el *discurso del realismo* que articulan los jóvenes que militan en juventudes políticas se ubica en una relación de exterioridad con respecto a estas dos posiciones discursivas, pero no porque encarnen la pura convencionalidad de un discurso tradicional, porque en este grupo también se constata la influencia de las nuevas formas de hacer política (Davis, 2012). Más bien, esta posición pasa a representar en

el sistema de significación que construyen estos jóvenes la negatividad de los otros dos discursos (Laclau y Mouffe, 1987). Por ejemplo, la valoración del voto como principio de igualdad democrática que hace *el discurso del realismo político* es exterior al sistema de significación que construyen los otros discursos, no ocupa el mismo lugar dentro de ellos, es su pura negatividad. Para pensar esta relación debemos recuperar la distinción entre «la política» y «lo político» (Mouffe, 2009) porque precisamente dicha distinción desplaza la tensión que se establece entre estos discursos desde el campo de la convencionalidad/no convencionalidad al ámbito de lo constituyente y lo constituido. De ahí que proponemos que *el discurso de la politización* y *el discurso experiencial* articulan el proceso constituyente de «lo político» al relacionarse con el sistema institucional desde su exterioridad, de modo que ambos discursos se hacen equivalentes entre sí a partir de dicha oposición, promoviendo dos maneras diferentes de «hacer política contraponiéndose exactamente a ella» (Espósito, 1988: 12). En cambio, *el discurso del realismo* articula el momento constituido de «la política», es decir, se ubica en la administración del sistema institucional para cambiarlo desde sus propias reglas.

## CONCLUSIONES

Podemos concluir que los tres discursos sobre la política y la democracia identificados en esta investigación, representan diferentes maneras de relacionarse con el sistema democrático a partir de sus distintos modos de entender el poder y la participación. *El discurso del realismo* se ubica dentro del sistema institucional para modificarlo desde dentro; *el discurso de la politización* se enfrenta con el sistema institucional para modificarlo desde fuera, y *el discurso experiencial* se ubica totalmente fuera del sistema institucional. Sin embargo, más allá de sus diferencias, en los tres discursos se confirma que estamos frente a un proceso de resignificación de la política y la democracia por parte de los jóvenes considerados en este trabajo. También se constata que la radicalización de la participación y las nuevas formas de ejercer el poder se transforman en los contenidos fundamentales de este proceso de transformación. Es más, podemos sostener que estas conclusiones son indicios de que estos jóvenes pertenecen a una generación que lentamente empiezan a dejar atrás el legado político-cultural del Chile postdictatorial.

Como este trabajo se centró exclusivamente en jóvenes universitarios organizados, sus conclusiones se limitan a un grupo acotado de la población. A partir de este límite surge la necesidad de proyectar esta investigación con otros tipos de sujetos, como pueden ser trabajadores que participan en organizaciones sindicales y poblacionales, integrantes de colectivos de mujeres o jóvenes que no participan en ninguna organización. Lo anterior permitiría evaluar el grado de generalización de este proceso de resignificación de la política y la democracia y su influencia en la evolución de la cultura política del país. Con todo, vale destacar que en los últimos años podemos encontrar indicios de un cambio en la cultura política general del país (PNUD, 2015), en el cual, la influencia de grupos juveniles como los considerados en este trabajo es evidente,

especialmente en la renovación de la clase política y en la diversificación del sistema de partidos. Muestra de lo anterior, es la proyección de actores del movimiento estudiantil chileno como dirigentes políticos elegidos en cargos de representación popular y la incorporación de jóvenes a los nuevos partidos y movimientos cuyo origen está en las movilizaciones estudiantiles de los últimos años.

Lo anterior es teóricamente relevante porque nos invita a entender que en la experiencia de estas organizaciones juveniles la relación entre las dimensiones de «lo político» y «la política» no es lineal, la primera no es la superación dialéctica de la segunda. Más bien, ambos momentos son dinámicos y dependen de las condiciones contextuales. Por ello, jóvenes que se alejan de las instituciones forman parte de federaciones de estudiantes o jóvenes que participan en la política institucional promueven asambleas como método de toma de decisiones. Podríamos decir que algunos jóvenes que participaron en este trabajo se proponen reconquistar «la política» a partir de formas de relación que han sido construidas fuera de ella, mientras que otros se proponen politizar la vida cotidiana a partir una nueva visión del poder. Una pregunta relevante para evaluar la proyección de este proceso es cómo van articular de manera coherente estos jóvenes la redefinición permanente de lo social que caracteriza a sus organizaciones con las demandas institucionales que algunos han asumido a partir de la administración política de la sociedad.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer el apoyo para la realización de este estudio del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, proyecto FONDECYT núm. 11130690.

## Referencias

- Abdalla, Nadine. 2016. «Youth movements in the Egyptian transformation: strategies and repertoires of political participation», *Mediterranean Politics*, 21 (1): 44-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2015.1081445>.
- Aguilera, Oscar. 2010. «Acción colectiva juvenil: de movidas y finalidades de adscripción», *Nómada*, 32: 81-97.
- Aguirre, Félix y Oscar García. 2015. «Más allá del malestar. Una hipótesis sociológica sobre el significado político del movimiento estudiantil chileno», *Revista de Sociología e Política*, 23(53):147-162. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235308>.
- Alonso, Luís Enrique y Javier Callejo. 1999. «El análisis del discurso: del postmodernismo a las razones prácticas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 88: 37-74. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184203>.

- Archila, Mauricio. 2012. «El movimiento estudiantil en Colombia, una mirada histórica», *Revista Observatorio Social América Latina*, 13 (31): 71-103.
- Arditi, Benjamin. 2011. *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*. Barcelona: Gedisa.
- Arditi, Benjamin. 2012. «Las insurgencias no tienen un plan, ellas son el plan: performativos políticos y mediadores evanescentes en 2011», *Debate Feminista*, 23 (42): 146-169.
- Baeza, Jorge. 2013. «Ellos» y «Nosotros»: la (des)confianza de los jóvenes en Chile», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11 (1): 273-286.
- Barber, Benjamin. 2004. *Strong democracy. Participatory politics for new age*. Los Angeles: University of California Press.
- Barnes, Samuel H. y Max Kaase. 1979. *Political action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Beck, Ulrich. 1997. *Hijos de la libertad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benedicto, Jorge. 2008. «La juventud frente a la política: ¿desenganchada, escéptica, alternativa o las tres cosas a la vez?», *Revista de Estudios de Juventud INJUVE*, 81: 13-28.
- Blondiaux, Loïc. 2013. *El nuevo espíritu de la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bobbio, Norberto. 2001. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bruno, Daniela y Alicia Barreiro. 2014. «La política como representación social», *Psicología Política*, 48: 69-80.
- Canales, Manuel (coord.). 2013. *Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la investigación cualitativa*. Santiago: Lom.
- Cárdenas, Camila. 2014. «Representación de la acción política de los estudiantes chilenos: movilización de significados en redes sociales», *Última década*, 22 (40): 57-84.
- Cárdenas, Manuel, Luis Parra, Juan Picón, Héctor Pineda y Rodrigo Rojas. 2007. «Las representaciones sociales de la política y la democracia», *Última Década*, 15 (26): 53-78.
- Carrasco, Daniela. 2015. «Presencia y visibilización de las organizaciones juveniles en la política boliviana», en Faviana Espíndola (coord.), *Jóvenes en movimientos: experiencias y sentidos de las movilizaciones en la América Latina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO.
- Contreras, Gonzalo y Mauricio Morales. 2014. «Jóvenes y participación electoral en Chile 1989-2013. Analizando el efecto del voto voluntario», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12 (2): 597-615.
- Corvalán, Alejandro, Andrés Zahler y Paulo Cox. 2012. *Voto voluntario: ¿y votaron más los ricos!* Disponible en: <http://ciperchile.cl/2012/11/05/voto-voluntario-%E2%80%A6-%C2%A1y-votaron-mas-los-ricos/> [Consulta: 10 de julio de 2016].
- Davis, Giselle. 2012. «La generación de recambio político y la nueva sociedad civil: ¿quién lidera a quién?», *Polis*, 11 (32): 67-89. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-65682012000200005>.

- DiGrazia, Joseph. 2014. «Individual protest participation in the United State: conventional and Unconventional Activism», *Social Science Quarterly*, 95 (1), 111-131. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ssqu.12048>.
- Espinoza, Vicente y Sebastián Madrid. 2010. *Trayectoria y eficacia política de militantes en juventudes políticas*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Espósito, Roberto. 1988. *Categorías de lo impolítico*. Buenos Aires: Katz.
- Francés, Francisco y Oscar Santacreu. 2014. «Crisis política y juventud en España: el declive del bipartidismo electoral», *Società Mutamento Política*, 5 (10): 107-128.
- Gaete, Ricardo. 2015. «El voluntariado universitario como ámbito de aprendizaje servicio y emprendimiento social. Un estudio de caso», *Última Década*, 23 (43): 235-260. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-22362015000200009>.
- García, Elena. 2003. «El discurso liberal: democracia y representación», en Rafael del Águila, José A. de Gabriel, Elena García, Ángel Rivero y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- García, Oscar y Félix Aguirre. 2014. «Spatial practices and narratives: The Genki-Dama for education by Chilean students», *Journal of Language and Politics*, 13 (4): 732-754.
- Harris, Anita, Johanna Wyn y Salem Youne. 2010. «Beyond apathetic or activist youth: 'Ordinary' young people and contemporary forms of participation», *Young*, 18 (1): 9-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/110330880901800103>.
- Hatibovic, Fuad, Juan Sandoval y Manuel Cárdenas. 2012. «Posiciones de sujeto» y acción política universitaria: análisis de discurso de estudiantes de universidades de la región de Valparaíso, *Última Década*, 20 (37): 111-134.
- Ibáñez, Jesús. 1992. *Más Allá de la Sociología*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Iturrate, Diana. 2014. «Un acercamiento al análisis de la cultura política de la juventud Universitaria», *RASE*, 7 (1): 190-206.
- Jordan, Josép. 1995. «Concepto y objeto de la educación cívica», *Pedagogía Social*, 10: 7-18.
- Kimberlee, Richard. 2002. «Why don't British young people vote at general elections?», *Journal of Youth Studies*, 5 (1): 85-98. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13676260120111788>.
- Kruger, Miriam y Cynthia Daiban. 2015. «Del ideal del ciudadano al ciudadano en-situación: un estudio sobre los modelos de ciudadanía y los posicionamientos subjetivos de jóvenes ciudadanos en la Argentina actual (Buenos Aires y Conurbano, 2011-13)», *Revista Folios*, 0 (41): 87-102. Disponible en: <https://doi.org/10.17227/01234870.41folios87.102>.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1987. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una política democrática radical*. Madrid: Siglo XXI.
- Mardones, Roberto. 2014. «La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política», *Papel Político*, 19 (1): 39-59. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-1.edca>.

- Mayol, Alberto. 2012. *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM.
- Mineduc. 2015. *Informe de Matrícula 2015*. Disponible en: <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados> [Consulta: 05 de julio de 2016].
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós
- Mouffe, Chantal. 2009. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, Angélica y Ángela Robledo. 2009. «Significados de la política en mundos barriales populares en Bogotá», *Cuadernos del Cendes*, 26 (70): 25-50.
- O'Toole, Therese, David Marsh y Su Jones. 2003. «Political literacy cuts both ways: The politics of non-participation among young people», *The Political Quarterly*, 73 (3): 349-360. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.00544>.
- Pabón, Rafael. 2013. «Colectivos juveniles como formas participativas de construcción de ciudadanía activa», *Encuentros*, 11 (2): 169-180.
- Pajares, Jorge, Antonella Zegarra, Gerson Vásquez, Kees de la Cruz y Ela Pérez. 2014. «Colectivos autónomos de adolescentes en Lima, Perú: las adolescencias como sujeto político», en Marcelo Rodríguez y Gino Grondona (coord.), *Juventud y Política. Cambios sociopolíticos en América del Sur*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- PNUD. 2015. *Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización*. Santiago: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Quaranta, Mario. 2012. «The rise of unconventional political participation in Italy: Measurement equivalence and trends, 1976-2009», *Bulletin of Italian Politics*, 4 (2), 251-276.
- Rancière, Jacques. 2007. *En los bordes de lo político*. Buenos Aires: Ediciones La Cebra.
- Roitman, Marcos. 2012. *Los indignados. El rescate de la política*. Madrid: Ediciones Akal.
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rucht, Dieter. 1992. «Estrategias y formas de acción de los nuevos movimientos sociales», en Russell J. Dalton y Manfred Kuechler (eds.), *Los nuevos movimientos sociales*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Sabucedo, José M. y Constantino Arce. 1991. «Types of political participation: A multidimensional analysis», *European Journal of Political Research*, 20 (1): 93-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1991.tb00257.x>.
- Salinas, Sergio. 2016. *Conflictos y nuevos movimientos sociales*. Santiago: RIL
- Sampedro, Víctor y Josep Lobera. 2014. «The Spanish 15-M movement: a consensual dissent?», *Journal of Spanish Cultural Studies*, 15 (1): 68-80. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14636204.2014.938466>.
- Sandoval, Juan, Fuad Hatibovic y Manuel Cárdenas. 2012. «La Psicología Política como momento de la Psicología Social en Chile: desplazamientos conceptuales y temáticos», *Psicología Política*, 12 (25): 443-463.
- Sandoval, Mario. 2012. «La desconfianza de los jóvenes: sustrato del malestar social», *Última década*, 20 (36): 43-70.

- Sartori, Giovanni. 2000. *Teoría de la democracia 1: el debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Segovia, Carolina y Ricardo Gamboa. 2012. «Chile: El año en que salimos a la calle», *Revista de Ciencia Política*, 32 (1): 65-85.
- Siavichay, Isabel. 2014. «Sueños que construyen certeza, experiencia del Acuerdo Nacional de Jóvenes ANJ-Ecuador», en Marcelo Rodríguez y Gino Grondona (coord.), *Juventud y política. Cambios sociopolíticos en América del Sur*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Subirats, Joan. 2015. «Todo se mueve. Acción colectiva. Movimientos, partidos e instituciones», *Revista Española de Sociología*, 24: 123-131.
- Teorell, Jan. 2003. «Linking social capital to political participation: Voluntary associations and networks of recruitment in Sweden», *Scandinavian Political Studies*, 26 (1): 49-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00079>.
- Tsekoura, Maria. 2016. «Spaces for youth participation and youth empowerment case studies from the UK and Greece», *Young*, 24 (4): 326-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1103308815618505>.
- Valderrama, Lorena. 2013. «Jóvenes, ciudadanía y tecnologías de información y comunicación. El movimiento estudiantil chileno», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11 (1): 123-135.
- Vargas, José. 2007. «Del gobierno por el pueblo a la posdemocracia económica transnacional, global y cosmopolita», *Reflexión Política*, 5 (15): 108-124.
- Velásquez, Elda, Loreto Martínez y Patricio Cumsille. 2004. «Expectativas de autoeficacia y actitud prosocial asociadas a participación ciudadana en jóvenes», *Psykhé*, 13 (2): 85-98. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-22282004000200007>.
- Vommaro, Pablo. 2014. «La disputa por lo público en América Latina. Las juventudes en las protestas y en la construcción de lo común», *Nueva Sociedad*, 251: 55-69.
- Zarzuri, Raúl. 2010. «Tensiones y desafíos en la participación política juvenil en Chile», *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 15 (50): 103-115.

Presentado para evaluación: 8 de septiembre de 2016.

Aceptado para publicación: 3 de febrero de 2017.

JUAN SANDOVAL

Juan.sandoval@uv.cl

Doctor en Psicología Social por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de la Escuela de Psicología de la Universidad de Valparaíso e investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Cultura Política, Memoria y Derechos Humanos de la misma universidad. Sus líneas de investigación se centran en los discursos políticos de diversos actores sociales, las nuevas formas de acción política de colectivos juveniles y en las consecuencias de las transformaciones de la sociedad contemporánea en la subjetividad política.

VALERIA CARVALLO

valeria.carvallo.gallardo@gmail.com

Socióloga por la Universidad de Valparaíso. Asistente de investigación del proyecto FONDECYT núm. 11130690. Diplomada en Metodologías de Investigación e Intervención Social en la Universidad Alberto Hurtado y magistranda en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos en la misma universidad.

---

# ¿Cómo se forma a los científicos políticos en Iberoamérica? Análisis de la oferta de titulaciones de grado en Ciencia Política en doce países

*How are political scientists educated in Ibero-America?  
Analysis of undergraduate programs in Political Science in twelve countries*

NICOLÁS BENTANCUR

Universidad de la República de Uruguay

MARÍA ESTER MANCEBO

Universidad de la República de Uruguay

## **Cómo citar/Citation**

Bentancur, N. y Mancebo, M. E. (2017). ¿Cómo se forma a los científicos políticos en Iberoamérica? Análisis de la oferta de titulaciones de grado en Ciencia Política en doce países. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 161-185.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.07>

## **Resumen**

Esta nota de investigación da cuenta de los resultados de un proyecto de investigación que estudió los planes de estudio de las titulaciones en Ciencia Política de doce países de Iberoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela). El análisis toma en consideración cinco dimensiones principales: los objetivos de los programas, el perfil de los científicos políticos, la naturaleza (académica o profesional) de las carreras, el enfoque disciplinar o interdisciplinar, y las competencias que pretenden desarrollar. En el plano metodológico, las unidades de análisis han sido la totalidad de los planes de estudio en Ciencia Política o de denominación similar (154 casos), incluyendo los que se asocian con disciplinas afines. Asimismo se trabaja con una submuestra de veintiocho planes de estudio, que fueron seleccionados en virtud de su prestigio y representatividad, con el propósito de analizar con mayor profundidad aspectos como el peso relativo de sus distintos ejes temáticos, la duración de las titulaciones, la cantidad de cursos que los componen y el grado de flexibilidad curricular. La información ha sido extraída de los planes de estudio oficiales, de los sitios web que los alojan y, en algunos casos, vía correo electrónico con miembros de la facultad. Los resultados de esta investigación ofrecen por primera vez un panorama amplio y sistematizado sobre las principales características de la formación de grado en Ciencia Política en Iberoamérica.

*Palabras clave:* enseñanza de la Ciencia Política, planes de estudio, Iberoamérica.

## Abstract

This research note presents the results of a research project focused on Political Science undergraduate programs in twelve Ibero-American countries (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Spain, Mexico, Peru, Paraguay, Uruguay and Venezuela). The analysis takes into account five main dimensions: the objectives of the curricula, the profile of political scientists, the academic or professional orientation of the careers, the disciplinary or interdisciplinary approach, and the set of skills they aim to develop. At the methodological level, the units of analysis are all Political Science undergraduate programs (154), including programs in which Political Science is taught in association with neighboring disciplines. Furthermore, the study worked with a sub-sample of 28 programs chosen according to their prestige and representativeness and, in order to carry out an in-depth analysis of aspects such as the relative weight of the different thematic axes, the length of the programs, the number of courses and the flexibility in curriculum planning. Information has been obtained from the official curricula, the websites that host them and, in some cases, through email with faculty members. The results of this investigation provide the first broad and systematic overview of the main characteristics of undergraduate degrees in Political Science in Ibero-America.

*Keywords:* teaching Political Science, curriculum, Ibero-America.

---

## INTRODUCCIÓN

Esta nota de investigación da cuenta de los resultados de un proyecto de investigación sobre los planes de estudio de las titulaciones de Ciencia Política de doce países, comprendiendo toda América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela) además de México y España. El propósito del estudio fue determinar las principales características de la formación de grado en Ciencia Política en un conjunto amplio y significativo de países de Iberoamérica, con vistas a responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuál es la oferta de formación de grado (o «pregrado») en Ciencia Política disponible hoy en Iberoamérica?
- b) ¿Cuáles son los objetivos de los planes de estudio, el perfil procurado para sus egresados y su orientación hacia cometidos académicos y/o profesionales?
- c) ¿Qué lugar ocupa la formación en competencias en las titulaciones de grado en Ciencia Política del conjunto de los países seleccionados?
- d) ¿Cuáles son las principales características de estos planes de estudio en términos de extensión, cantidad de cursos, ejes temáticos privilegiados, flexibilidad curricular y requisitos para el egreso?
- e) ¿En qué medida pueden identificarse patrones similares o modelos divergentes en la formación en Ciencia Política entre los países seleccionados de América del Sur, México y España?

La recogida de datos se llevó a cabo en dos fases. Durante la primera, las unidades de análisis han sido los 154 planes de estudio en Ciencia Política o de denominación similar (incluyendo los que se asocian con disciplinas afines) de los doce países escogidos que, a fecha de septiembre de 2014, contaban con información suficiente para esta investigación en sus respectivas páginas web<sup>1</sup>. Para cada uno de esos 154 planes de estudio se confeccionó una ficha en la que se consignaron los principales datos que les identifican: país, región, localidad, universidad, carácter público o privado de la universidad, facultad, denominación, título que otorga la carrera, carga horaria y fecha de creación. En la ficha también se incluyeron aspectos neurálgicos para la investigación, tales como los objetivos de la carrera, la fundamentación del plan de estudios, el perfil del egresado y las competencias que la carrera busca formar en los estudiantes.

En una segunda etapa, se trabajó en profundidad con una muestra de veintiocho planes de estudio seleccionados procurando la representación de distintos tipos institucionales (universidades públicas y privadas, situadas en capitales nacionales y en otras ciudades), y teniendo en cuenta la antigüedad y el reconocimiento de las instituciones y titulaciones, además del grado de accesibilidad de la información requerida. Para estos veintiocho planes de estudio se relevaron datos adicionales a los contenidos en la ficha completada para el total de 154 planes, a saber: el peso relativo de sus componentes curriculares (Teoría Política; Partidos Políticos y Sistema Político Nacional; Estado y Políticas Públicas; Política Comparada; Metodología; asignaturas auxiliares y otros cursos); la duración de las titulaciones, la cantidad de cursos que los componen y el grado de flexibilidad curricular. Los propios planes de estudio y las páginas web de las universidades constituyeron una fuente privilegiada de datos, que fue complementada, cuando resultó necesario, con contactos vía *email* a autoridades de las instituciones académicas cuyas titulaciones fueron incluidas en el estudio.

Tras presentar brevemente el marco conceptual que enmarca nuestro trabajo, en los apartados sucesivos describiremos las características de la oferta de licenciaturas y grados de Ciencia Política en el espacio iberoamericano, identificaremos el lugar que ocupan las competencias en dicha oferta y analizaremos en clave comparada una muestra seleccionada de los planes de estudio. Finalmente, sistematizaremos las respuestas a las interrogantes planteadas y plantearemos algunas líneas de investigación futura.

## UNA VISIÓN INTEGRADA DE LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA POLÍTICA

Desde hace aproximadamente una década, comienzan a ser frecuentes los estudios sobre el desarrollo de la Ciencia Política en distintos países de América Latina, en la

---

1. No se incluyeron en el estudio a los grados que incorporan a la Ciencia Política como disciplina complementaria de otra formación principal (dobles titulaciones, *minors*, etc.).

región en su conjunto y en España. Entre los trabajos latinoamericanos que trascienden los análisis de casos nacionales, varios han procurado ofrecer una mirada panorámica de las distintas manifestaciones de la disciplina, su desarrollo histórico o sus formas de institucionalización (Altman, 2005; Barrientos, 2013; Bulcourf *et al.*, 2015; Freidenberg, 2016; Huneus 2006; Nohlen 2006). Otros se han centrado en aspectos tales como sus fundamentos epistemológicos (Ravecca, 2010; Rocha, 2014; Vidal de la Rosa, 2013), los productos de la investigación académica (Altman, 2012; Buquet, 2015; Flores-Mariscal, 2016), las características de las revistas especializadas (Sánchez Noriega, 2015), áreas específicas como las políticas comparadas (D' Alessandro, 2013; Geary *et al.*, 2011) y las políticas públicas (Bentancur y Mancebo, 2013; Fuenmayor 2014; Valenti y Flores, 2009). También la Ciencia Política que se produce en España ha sido objeto de estudio en los últimos años (Etherington y Morata, 2007; Jerez, 2010; Jerez y Luque, 2016; Ramón, 2012).

Este trabajo se suma a los que tienen por objeto la dimensión de la enseñanza de la Ciencia Política (Bulcourf y Cardozo, 2012; Cuellar, 2007; Ramón, 2012). Más precisamente, este estudio se dirige al análisis de los planes de estudio vigentes atendiendo a dos dimensiones: las competencias que pretenden desarrollar en los estudiantes y los conocimientos que se contemplan. De aquí la necesidad de definir previamente qué entendemos por competencias en el marco de nuestra investigación.

Beneitone (2008: 3) ofrece una definición multidimensional del concepto de competencias, combinando atributos que incluyen tres dimensiones: la primera de ellas, *conocer y comprender*, que se refiere al conocimiento teórico de un campo académico; la segunda, el *saber cómo actuar*, que alude a la aplicación práctica y operativa del conocimiento y, la tercera dimensión, que es el *saber cómo ser*, comprendiendo a los valores como parte integrante de la forma de percibir a los otros y de vivir en un contexto determinado.

Por su parte, Coll y Martín (2006: 17-18) hacen hincapié en cuatro componentes esenciales del concepto de competencia: la movilización de los conocimientos, esto es, la capacidad de activarlos y utilizarlos ante un problema concreto; la integración de los distintos tipos de conocimientos; la contextualización de los aprendizajes y la capacidad de transferir lo aprendido de una situación a otra, y, por último, las capacidades metacognitivas que posibiliten un aprendizaje autónomo, lo cual es fundamental para aprender a lo largo de la vida.

En la recogida y análisis de datos hemos recurrido a una distinción relativamente frecuente en la literatura especializada y adoptada por el Proyecto Tuning (2003 y 2007), consistente en diferenciar «competencias genéricas» (o «transversales») y «competencias específicas». Según esas referencias, las competencias genéricas sirven en distintos ámbitos de desempeño de las personas, y en el campo laboral son comunes a muchas o incluso a todas las profesiones. Las competencias específicas, en cambio, son las relativas a una profesión determinada, tienen un grado importante de especialización, no son fácilmente transferibles de uno a otro ámbito y pueden asociarse a la generación de la identidad de cada profesión u oficio.

Para nuestra investigación sobre los planes de estudio en Ciencia Política hemos seleccionado un número acotado de competencias por su particular relevancia. Entre las competencias genéricas se consideraron las siguientes:

- la capacidad de abstracción, análisis y síntesis;
- la capacidad de pensar los problemas desde diferentes ópticas y más allá del contexto inmediato;
- la capacidad de trabajar en forma independiente, tener iniciativa y capacidad de auto-organización;
- el trabajo en equipo, la elaboración de consensos, la negociación y la mediación de conflictos;
- la flexibilidad de adaptación a distintos ambientes y a nuevas situaciones;
- el liderazgo, la motivación y la capacidad de conducción hacia metas comunes;
- la construcción y exposición de argumentos y las aptitudes para debatir;
- la capacidad de comunicación efectiva y fluida, tanto oralmente como por escrito;
- la capacidad de comunicación en un segundo idioma;
- el uso de tecnologías de la información y de la comunicación;
- el compromiso ético y de vinculación con el medio social;
- la capacidad de juicio crítico.

Entre las específicas se consideraron:

- comprender, formular y aplicar teorías y conceptos a la práctica;
- diagnosticar problemas públicos en todas sus aristas;
- diseñar y desarrollar proyectos de investigación;
- identificar y relevar información de distintas fuentes, sintetizarla, sistematizarla y construir datos;
- dominar los métodos y las técnicas de investigación política y social;
- realizar un análisis cuantitativo y cualitativo básico;
- decidir, implementar gestionar políticas, proyectos y programas;
- diseñar proyectos, programas y políticas orientadas a resolver los problemas públicos identificados;
- dar seguimiento, monitorear y evaluar políticas, proyectos y programas<sup>2</sup>.

Para dar cuenta de la recepción de dichas competencias en las titulaciones de grado iberoamericanas tomamos principalmente en cuenta el denominado «perfil de egreso» delineado en los planes de estudio. El perfil de egreso, o perfil profesional, puede ser entendido como el tipo de estudiante que se espera formar en un determinado

---

2. El cotejo de estas competencias con su recepción en los planes de estudio se efectuó con criterios de amplitud, esto es, atendiendo a la coincidencia sustantiva más allá de la enunciación específica en cada caso concreto.

programa educativo y los rasgos deseables que los estudiantes deberían incorporar a lo largo del mismo. Es por tanto un componente estratégico de los planes de estudio que informa –o al menos debería hacerlo– a todo su contenido y estructuración. En el ámbito de la educación superior, y como bien apunta Hawes, encierra tanto una declaración como una promesa: «El perfil de egreso es una estructura descriptiva que representa la promesa y el compromiso institucional hacia la sociedad y los estudiantes en términos de habilitar a éstos en los principales dominios de la profesión. Como contenido del contrato social entre la universidad y el estudiante y la sociedad, representa aquello que la universidad respaldará y certificará en el acto de graduación» (Hawes, 2012: 2). Y esa habilitación de los estudiantes para el dominio de la profesión supone también –aunque no exclusivamente– la formación y el desarrollo de determinadas competencias.

Conviene también señalar que no concebimos las competencias profesionales identificadas en los planes de estudio de manera aislada, sino en una lógica integrada que alude a lo que se ha catalogado como un «plan de formación»:

Lo que se espera de un Plan de Estudios es que se convierta en una propuesta capaz de operativizar la misión formativa y profesionalizadora que tiene encomendada la universidad. Eso se puede hacer a medias y en plan chapucero (a través de una serie de materias aisladas que ni se corresponden con el perfil profesional ni guardan una secuencia lógica entre sí) o se puede hacer a través de un auténtico plan de formación (un proyecto bien pensado, en el que se han incluido justamente aquel tipo de experiencias y conocimientos que resultan básicas en relación al perfil profesional y en el que se ha introducido una secuencia lógica en el proceso que permita optimizar los resultados formativos) (Zabalza, 2000: 9).

Por tanto, nos adscribimos a la perspectiva que Díaz Barriga (2005) denomina como «mixta», que al momento de analizar un Plan de Estudios atiende tanto a las capacidades y destrezas para el ejercicio profesional como al conocimiento disciplinario y básico impartido. Para este autor, lo que caracteriza a este enfoque integrador es que

reconoce que hay momentos del aprendizaje de una disciplina (matemáticas, ciencias básicas, etc.) que tienen la función de promover una formación en el sujeto, de posibilitar los procesos de comprensión y explicación de los fenómenos y que no necesariamente se debe juzgar por la empleabilidad directa del contenido aprendido [...] el mérito del mismo –el que en mi opinión tiene más futuro– es reconocer el sentido de las competencias a partir del respeto de enfoques académicos que tiendan a precisar una estrategia de diseño curricular donde los contenidos básicos se puedan aprender (Díaz Barriga, 2005: 28 y 34).

Para recoger las características de la estructura curricular de los planes de estudio en su componente de conocimientos, y tras una primera revisión de los que integran nuestro estudio, hemos identificado cinco grandes ejes temáticos en la formación

disciplinaria, a los que denominaremos de la siguiente forma: (1) teoría política; (2) partidos políticos y sistema político nacional; (3) Estado y políticas públicas; (4) política comparada y (5) metodología<sup>3</sup>. A ellos añadimos otros dos ejes; al primero lo denominamos como «asignaturas auxiliares», donde se agrupan las contribuciones de otras disciplinas sociales, tales como Economía, Sociología, Antropología, Derecho Público e Historia; el segundo eje tiene naturaleza residual y lo denominamos «otras asignaturas». Aunque con un rango de variación amplio, incluye cursos cuyo objetivo específico es el desarrollo de ciertas competencias (idioma inglés, argumentación, negociación, etc.) y también el tratamiento de temas y cuestiones sociales que atraviesan a los distintos ejes (globalización, desarrollo, desigualdades sociales, etc.).

En aplicación del referido enfoque mixto se analizan qué competencias son recogidas en los planes de estudio y en qué medida, pero también «cuánto se enseña» (carga horaria lectiva de los planes) y «qué se enseña» (tipos de cursos y ejes o áreas temáticas) en la formación de grado en Ciencia Política en el espacio iberoamericano<sup>4</sup>. En primer término corresponde explicitar las características generales de la oferta de enseñanza de grado en dicho espacio, tarea a la que dedicamos el apartado que sigue.

## LA OFERTA DE LICENCIATURAS Y GRADOS DE CIENCIA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA

Las 154 titulaciones de grado incluidas en este estudio se distribuyen de la siguiente forma: 34 casos de Argentina, cinco de Bolivia, diez de Brasil<sup>5</sup>, nueve de Chile, veintisiete de Colombia, cuatro de Ecuador, veintitrés de España<sup>6</sup>, veinticuatro de México, cuatro de Paraguay, cinco de Perú, dos de Uruguay y siete de Venezuela.

---

3. Bulcourn y Cardozo (2012) proponen otra clasificación de las áreas de enseñanza de la ciencia política, frecuentemente empleadas en la academia estadounidense. Las áreas resultantes son las siguientes: políticas comparadas, políticas públicas, opinión pública, relaciones internacionales, instituciones políticas y teoría política. luego de un primer relevamiento de los planes de estudio entendimos que la clasificación definida en este texto se ajusta mejor a la nomenclatura comúnmente empleada en nuestras unidades de análisis, aunque obviamente existen diferencias entre países y entre titulaciones.

4. No se abordan aquí las metodologías de enseñanza, un aspecto también importante para conocer en profundidad cómo se enseña Ciencia Política en Iberoamérica.

5. La cantidad relativamente pequeña de titulaciones en Brasil se explica por la tardía institucionalización de la Ciencia Política como disciplina autónoma en ese país, luego impulsada prioritariamente en el nivel de posgrado (Forjaz, 1997).

6. En otro ejercicio de catalogación reciente (Jerez y Luque, 2016) se identifican en España veinticinco grados de Ciencia Política. En nuestro trabajo no consideramos a las titulaciones de dos de las universidades allí enlistadas (Internacional de Cataluña y Oberta de Cataluña) por no ajustarse a los criterios aquí definidos.

En el conjunto hay un predominio de las titulaciones ofrecidas por universidades privadas frente a las públicas (53 % y 47 %, respectivamente), lo cual resulta más notorio cuando se deja de lado los casos de México y España y se considera exclusivamente a los países sudamericanos (64 % en universidades privadas y 36 % en públicas). Las diferencias por países son importantes: a título de ejemplo, la totalidad de las titulaciones de Chile pertenecen a universidades privadas<sup>7</sup>, tres de cada cuatro en Colombia y dos tercios en Argentina. Por oposición, son públicas tres tercios de las titulaciones españolas, dos tercios en México y el 60 % en Brasil (tabla 1).

TABLA 1.

TITULACIONES DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA POR TIPO DE INSTITUCIÓN, SEGÚN PAÍSES

País	Tipo de institución					
	Pública		Privada		Total	
	n	%	n	%	N	%
Argentina	12	35	22	65	34	100
Bolivia	3	60	2	40	5	100
Brasil	6	60	4	40	10	100
Chile	0	0	9	100	9	100
Colombia	7	26	20	74	27	100
Ecuador	1	25	3	75	4	100
Paraguay	2	50	2	50	4	100
Perú	2	40	3	60	5	100
Uruguay	1	50	1	50	2	100
Venezuela	4	57	3	43	7	100
<b>Total Sudamérica</b>	<b>38</b>	<b>36</b>	<b>69</b>	<b>64</b>	<b>107</b>	<b>100</b>
México	16	67	8	33	24	100
España	18	78	5	22	23	100
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>47</b>	<b>82</b>	<b>53</b>	<b>154</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

En varios países se constata una dispersión territorial de las licenciaturas en Ciencia Política, puesto que el 61 % de las titulaciones tienen su sede o campus principal fuera de la capital nacional. En cuatro países hay una marcada concentración en la capital: corresponden a Montevideo las dos titulaciones de grado en Ciencia Política existentes en Uruguay; se desarrollan en Santiago siete de las nueve chilenas; residen

7. Cabe precisar, sin embargo, que en Chile se incluyen aquí como «privadas» algunas universidades que allí se caracterizan como «tradicionales» y tienen un estatus similar a las universidades estatales.

en Quito tres de las cuatro ecuatorianas; y están radicadas en Asunción tres de las cuatro titulaciones paraguayas (tabla 2). Esta concentración territorial puede explicarse por los antecedentes históricos de implantación institucional de la disciplina, pero también por tratarse, en estos casos, de países con estructura de estado unitario.

TABLA 2.

TITULACIONES DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA POR REGIÓN, SEGÚN PAÍSES

País	Región							
	capital		no capital		capital +no capital		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Argentina	12	35	22	65	0	0	34	100
Bolivia	3	60	2	40	0	0	5	100
Brasil	2	20	8	80	0	0	10	100
Chile	7	78	2	22	0	0	9	100
Colombia	11	41	16	59	0	0	27	100
Ecuador	3	75	1	25	0	0	4	100
Paraguay	3	75	1	25	0	0	4	100
Perú	2	40	3	60	0	0	5	100
Uruguay	2	100	0	0	0	0	2	100
Venezuela	1	14	5	72	1	14	7	100
<b>Total Sudamérica</b>	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>60</b>	<b>56</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>107</b>	<b>100</b>
México	5	21	19	79	0	0	24	100
España	8	35	15	65	0	0	23	100
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>38</b>	<b>94</b>	<b>61</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>154</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

La mayoría absoluta de las titulaciones de grado se imparten en facultades de Ciencias Sociales y/o Políticas, muy particularmente en los casos de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay. Casi una quinta parte dependen de facultades de Derecho, que en algunos casos lo son de Derecho y Ciencias Sociales/Ciencias Políticas/Empresariales, especialmente en Venezuela, Ecuador y Paraguay. Por su parte, en España se distribuyen las titulaciones de manera más paritaria entre facultades de Ciencias Sociales y facultades de Derecho, mientras que Brasil llama la atención por su dispersión: un 40 % de las titulaciones se radican en facultades de Ciencias Sociales, un 30 % en facultades de Humanidades, un 10 % en facultades de Derecho y otro 10 % en facultades de Economía y afines (tabla 3). Al igual que la distribución geográfica, estos patrones de inserción institucional son indicativos de la evolución histórica que la ciencia política ha tenido en cada uno de los países.

TABLA 3.

TITULACIONES DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA POR FACULTAD EN LA QUE SE INSERTAN, SEGÚN PAÍSES

País	Dependencia / Facultad														Total	
	Ciencias Sociales/ Políticas		Relacion. Internac.		Derecho y otras <sup>8</sup>		Humanidades Filosofía / Historia		Economía		Otras		Sin datos			
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Argentina	27	79	0	0	3	9	1	3	0	0	3	9	0	0	34	100
Bolivia	1	20	0	0	3	60	0	0	0	0	1	20	0	0	5	100
Brasil	4	40	0	0	1	10	3	30	1	10	0	0	1	10	10	100
Chile	7	78	0	0	0	0	0	0	0	0	2	22	0	0	9	100
Colombia	19	70	2	7	2	7	3	11	1	5	0	0	0	0	27	100
Ecuador	0	0	0	0	3	75	0	0	1	25	0	0	0	0	4	100
Paraguay	0	0	0	0	3	75	1	25	0	0	0	0	0	0	4	100
Perú	2	40	0	0	3	60	0	0	0	0	0	0	0	0	5	100
Uruguay	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100
Venezuela	0	0	0	0	6	86	0	0	0	0	0	0	1	14	7	100
<b>Total Sudamérica</b>	<b>62</b>	<b>58</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>107</b>	<b>100</b>
México	21	88	0	0	2	8	0	0	0	0	1	4	0	0	24	100
España	12	52	0	0	10	44	0	0	0	0	1	4	0	0	23	100
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>62</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>36</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>154</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a su denominación, los resultados revelan que tres de cada cinco titulaciones tomaron el nombre «licenciatura (o «grados») en Ciencia/s Política/s», en tanto la quinta parte utiliza un término más amplio: «licenciatura en Ciencia/s Política/s y Administración/Gestión Pública». Una minoría de las titulaciones adoptó otras denominaciones, entre las que se destacan dos: «Ciencia Política y Gobierno» y «Ciencia Política y Relaciones Internacionales». En Sudamérica el predominio de la denominación «licenciatura en Ciencia/s Política/s» es más notorio (71%). Nuevamente aparecen diferencias por países: así, el término «licenciatura en Ciencia/s Política/s y Administración/Gestión Pública» es muy frecuente en España, México y Bolivia, «Ciencia Política y Gobierno» aparece sobre todo en Argentina y Perú, y «Ciencia Política y Relaciones Internacionales» lo hace en Ecuador y Chile (tabla 4).

8. Derecho y Ciencias Sociales, Derecho y Ciencias Políticas, Derecho y Ciencias de la Empresa.

TABLA 4.

DENOMINACIÓN DE LAS TITULACIONES DE GRADO DE CIENCIA POLÍTICA, POR PAÍSES

País	Programa											
	Ciencia/s Política/s		Ciencia/s Política/s y Administración/ Gestión pública		Ciencia Política y Gobierno/ Gobernabilidad		Ciencia Política y Relaciones Internacionales		Otro <sup>9</sup>		Total	
	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Argentina	26	76	1	3	6	18	1	3	0	0	34	100
Bolivia	3	60	2	40	0	0	0	0	0	0	5	100
Brasil	8	80	0	0	0	0	0	0	2	20	10	100
Chile	6	67	0	0	0	0	2	22	1	11	9	100
Colombia	19	70	0	0	2	7	2	7	4	15	27	100
Ecuador	0	0	0	0	0	0	3	75	1	25	4	100
Paraguay	4	100	0	0	0	0	0	0	0	0	4	100
Perú	3	60	0	0	2	40	0	0	0	0	5	100
Uruguay	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100
Venezuela	5	71	1	14	0	0	0	0	1	14	7	100
<b>Total Sudamérica</b>	<b>76</b>	<b>71</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>107</b>	<b>100</b>
México	10	42	11	46	1	4	0	0	2	8	24	100
España	7	30	16	70	0	0	0	0	0	0	23	100
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>61</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>154</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

## COMPETENCIAS Y PERFILES EN LA FORMACIÓN DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA

Una aproximación cuantitativa a la inclusión de las «competencias» en los planes de estudio<sup>10</sup> muestra que solo cuatro de las 154 titulaciones omiten en sus documentos

9. Ciencias Sociales / Ciencia Política (Brasil), Ciencia Política y Sociología (Brasil), Políticas Públicas (Chile), Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (Colombia), Gobierno y Relaciones Internacionales (Colombia), Política y Relaciones Internacionales (Colombia), Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales (Colombia), Ciencias Sociales y Estudios Políticos (México), Estudios Políticos y Gobierno (México).
10. La identificación de las competencias procede de una lectura integral de cada programa, por cuanto no en todos los casos figuran en la sección de objetivos o en el perfil del egresado.

de base cualquier referencia a las competencias que deben adquirir los estudiantes de grado en Ciencia Política. Casi un tercio de ellas menciona unas pocas competencias, otro tercio hace referencia a un número medio (entre cuatro y seis) y un tercio final de titulaciones propone un repertorio más nutrido de habilidades (siete o más) (tabla 5).

Cierto es que, como en otras dimensiones de los planes de estudio, los países estudiados presentan perfiles diversos en este rubro. Países como Brasil, México o España no registran carrera alguna en la que no se identifiquen competencias y, simultáneamente, más de la mitad de ellas enuncian siete competencias o más como parte de la formación. Además, de las catorce titulaciones que incluyen una batería amplia de habilidades (con mención de trece o más competencias), cinco están en México y seis en España. Específicamente, en este último caso se constató que las definiciones de las competencias tienden a ser más extensas y precisas que en el resto de países<sup>11</sup>.

TABLA 5.  
NÚMERO DE COMPETENCIAS POR RANGO, SEGÚN PAÍSES

País	Competencias por rango													
	0		1-3		4-6		7-9		10-12		13 y más		Total	
	n	%	n	%	N	%	N	%	n	%	n	%	N	%
Argentina	3	9	11	32	15	44	4	12	1	3	0	0	34	100
Bolivia	0	0	4	80	1	20	0	0	0	0	0	0	5	100
Brasil	0	0	3	30	2	20	3	30	1	10	1	10	10	100
Chile	0	0	7	78	1	11	0	0	1	11	0	0	9	100
Colombia	1	4	8	30	8	30	6	22	3	11	1	4	27	100
Ecuador	0	0	2	50	0	0	1	25	0	0	1	25	4	100
Paraguay	0	0	2	50	1	25	1	25	0	0	0	0	4	100
Perú	0	0	1	20	3	60	0	0	1	20	0	0	5	100
Uruguay	0	0	0	0	0	0	1	50	1	50	0	0	2	100
Venezuela	0	0	1	14	5	71	0	0	1	14	0	0	7	100
<b>Total Sudamérica</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>107</b>	<b>100</b>
México	0	0	3	13	8	33	4	17	4	17	5	21	24	100
España	0	0	6	29	3	14	4	19	4	19	6	21	21	100
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>48</b>	<b>31</b>	<b>48</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>154</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

11. Resultaría interesante indagar en el impacto que pueda haber tenido en esta diferencia el denominado *Libro blanco de las titulaciones de grado en Ciencia Política y Administración* (ANECA, 2006), como así también la pertenencia al Espacio Europeo de Educación Superior.

El análisis también arroja diferencias importantes entre las universidades públicas y las privadas en cuanto al número de competencias que incluyen en sus planes de estudio: la proporción de las titulaciones que mencionan un número amplio de competencias (siete o más) asciende a 45 % en las instituciones públicas y es de 27 % en las privadas (tabla 6).

TABLA 6.

NÚMERO DE COMPETENCIAS POR RANGO, SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN

Competencias por rango	Tipo institución					
	Pública		Privada		Total	
	N	%	N	%	n	%
0	2	3	2	2	4	3
1-3	16	22	32	39	48	31
4-6	22	30	26	32	48	31
7-9	10	14	13	16	23	15
10-12	10	14	7	9	17	11
13 y más	12	17	2	2	14	9
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100</b>	<b>82</b>	<b>100</b>	<b>154</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Más allá de la cantidad, interesa también indagar cuáles son las habilidades destacadas en los planes de estudio. En la tabla 7 se han ordenado las competencias mencionadas según su frecuencia de aparición en los documentos, lo cual permite visualizar que hay una competencia particularmente importante, presente en seis de cada diez titulaciones: «Diseñar proyectos, programas y políticas orientadas a resolver los problemas públicos identificados».

En un segundo nivel, aproximadamente cuatro de cada diez titulaciones incluyen las siguientes competencias genéricas o específicas: «Implementar, tomar decisiones y gestionar políticas, proyectos y programas», «Compromiso ético y de vinculación con el medio social», «Dar seguimiento, monitorear y evaluar políticas, proyectos y programas», «Juicio crítico», «Capacidad de abstracción, análisis y síntesis» y «Comprender, formular y aplicar teorías y conceptos a la práctica».

En el siguiente estadio, la tercera parte de los planes de estudio recoge dos competencias específicas que están estrechamente vinculadas a la capacidad de investigación: «Dominar los métodos y las técnicas de investigación política y social» y «Diseñar y desarrollar un proyecto de investigación». En este escalón también aparece la competencia «Diagnosticar problemas públicos en todas sus aristas».

De acuerdo con esta ordenación, se constata que el conjunto de 154 titulaciones de Ciencia Política objeto del estudio ponen un énfasis importante en la formación de los politólogos para el trabajo en torno a los problemas públicos, sea a través del análisis, la gestión, el *monitoreo* y/o la evaluación. La preparación para la investigación

también aparece en un lugar destacado, pero no hegemónico. A su vez, el listado muestra con contundencia que la formación de grado en Ciencia Política en Iberoamérica incorpora el desarrollo conjunto de competencias genéricas o transversales y habilidades específicas de las ciencias sociales (por ejemplo, el trabajo con información y el análisis cuantitativo-cualitativo).

TABLA 7.

FRECUCENCIA DE MENCIONES A COMPETENCIAS EN LAS TITULACIONES INCLUIDAS EN EL ESTUDIO

Diseñar proyectos, programas y políticas orientadas a resolver los problemas públicos identificados	91
Implementar, tomar decisiones y gestionar políticas, proyectos y programas	72
Compromiso ético y de vinculación con el medio social	73
Dar seguimiento, <i>monitorear</i> y evaluar políticas, proyectos y programas	65
Juicio crítico	64
Capacidad de abstracción, análisis y síntesis	63
Comprender, formular y aplicar teorías y conceptos a la práctica	60
Diagnosticar problemas públicos en todas sus aristas	56
Dominar los métodos y las técnicas de investigación política y social	55
Diseñar y desarrollar un proyecto de investigación	52
Demostrar liderazgo, motivar y conducir hacia metas comunes	37
Trabajar en equipo, desarrollar consenso, negociar y mediar conflictos	36
Comunicarse de manera efectiva y fluida, tanto oralmente como por escrito	29
Pensar los problemas desde diferentes ópticas y más allá del contexto inmediato	26
Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo básico	26
Identificar y relevar información de distintas fuentes, sintetizarla, sistematizarla y construir datos	24
Trabajar independientemente, tener iniciativa y capacidad de auto-organización	23
Capacidad de comunicación en un segundo idioma	18
Flexibilidad para adaptarse a distintos ambientes y nuevas situaciones	17
Uso de tecnologías de la información y la comunicación	17
Construir, exponer argumentos, contrastar posiciones y debatir	13

Fuente: elaboración propia.

El estudio también reveló cuáles son los «perfiles de egreso» definidos en los planes de estudio en Ciencia Política de los países iberoamericanos<sup>12</sup>. Nótese que estos no

12. Los documentos de los 154 planes de estudio seleccionados no contenían en todos los casos una sección específica centrada en el perfil de egreso. De ahí que, al igual que en el caso de las competencias, en la fase de relevamiento se desprendió el perfil de egreso de la lectura atenta de los

TABLA 8.  
PERFILES DE EGRESO MENCIONADOS POR PAÍSES (\*)

Países	Nº de titulaciones	Investig. / Académico		Consultor Asesor		Adm. público / Gestor		Político / Diplomático		Docente		Otros <sup>13</sup>	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Argentina	34	19	56	27	79	24	71	0	0	5	15	0	0
Bolivia	5	3	60	3	60	3	60	1	20	1	20	3	60
Brasil	10	10	100	10	100	8	80	3	30	5	50	3	30
Chile	9	5	56	5	56	3	33	0	0	2	22	0	0
Colombia	27	19	70	24	89	22	81	17	63	13	48	7	26
Ecuador	4	3	75	2	50	3	75	4	100	0	0	3	75
Paraguay	4	2	50	3	75	2	50	1	25	1	25	2	50
Perú	5	4	80	3	60	1	20	2	40	2	40	3	60
Uruguay	2	2	100	2	100	2	100	0	0	1	50	0	0
Venezuela	7	5	71	5	71	5	71	3	43	3	43	6	86
<b>Total Sudamérica</b>	<b>107</b>	<b>72</b>	<b>67</b>	<b>84</b>	<b>79</b>	<b>73</b>	<b>68</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>25</b>
México	24	18	75	19	79	21	88	6	25	11	46	7	29
España	23	16	70	21	91	21	91	10	43	12	52	10	43
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>106</b>	<b>69</b>	<b>124</b>	<b>81</b>	<b>115</b>	<b>75</b>	<b>47</b>	<b>31</b>	<b>56</b>	<b>36</b>	<b>44</b>	<b>29</b>

Fuente: elaboración propia.

(\*) El peso de las menciones a los distintos perfiles está calculado para el número de titulaciones por país.

apuestan por la formación de un único perfil de profesionales, sino que suelen combinar varias opciones de salida, razón por la cual fue necesario procesar la frecuencia de menciones realizadas a cada uno de los distintos perfiles de egreso.

La sistematización realizada en la tabla 8 muestra tres perfiles predominantes y relativamente equilibrados, a saber: cuatro de cada cinco titulaciones se proponen formar profesionales aptos para desarrollar tareas de consultoría y asesoramiento, y tres de cada cuatro apuntan a formar especialistas en la Administración pública y la gestión. Por tanto, son escasos los planes de estudio que no prevén una salida profesional

documentos en su conjunto; en particular, se encontró que las secciones dedicadas a los fines y objetivos de los programas incluyen en muchos casos referencias claras al perfil del egresado de licenciaturas y grados.

13. Director de empresa privada; cabildero; periodista, comunicador; experto en marketing, comunicación política, opinión pública y producción de campañas; agente de desarrollo local; experto en asuntos de seguridad nacional; orientador laboral; mediador intercultural; asesor de imagen.

de mercado para sus egresados. Una cantidad de planes de estudio ligeramente inferior apunta a un perfil de egreso de investigador-académico. Muy por detrás de estos tres, los perfiles «docencia» y «político-diplomático» reciben un porcentaje similar de menciones, correspondiente a una tercera parte de las titulaciones del estudio. Pero el rasgo más sobresaliente en términos generales es la multiplicidad de los objetivos de formación: la gran mayoría de las titulaciones se proponen formar a sus graduados de manera simultánea para el desarrollo de funciones académicas, la prestación de servicios en el mercado y el desempeño en las administraciones públicas, a pesar de la complejidad que implica conjugar esos cometidos en un acotado primer ciclo de estudios universitarios.

## ANÁLISIS COMPARATIVO DE PLANES DE ESTUDIO SELECCIONADOS

Para focalizar el análisis en aspectos particulares de los planes se seleccionó una muestra de programas de los países del estudio, procurando atender en la mayor medida posible a una serie de criterios. Entre ellos, la cantidad de grados de Ciencia Política existentes en cada país, la antigüedad y reconocimiento del programa, la incorporación de universidades públicas y privadas, y la radicación en las capitales nacionales y en otras ciudades, además de la accesibilidad de la información requerida. La lista de veintiocho titulaciones de formación de grado en Ciencia Política para este análisis más pormenorizado se recoge en la tabla siguiente<sup>14</sup>.

TABLA 9.

TITULACIONES DE GRADO DE CIENCIA POLÍTICA ANALIZADOS

País	Universidad	Programa
Argentina	Universidad de Buenos Aires	Licenciatura en Ciencia Política
Argentina	Universidad Torcuato Di Tella	Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno
Argentina	Universidad de San Martín	Licenciatura en Ciencia Política
Bolivia	Universidad Mayor de San Andrés	Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública
Bolivia	Universidad Católica Boliviana San Pablo	Licenciatura de Ciencias Políticas
Brasil	Universidade de Brasilia	Bacharelado em Ciência Política
Brasil	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Bacharelado em Ciências Sociais-Ciência Política
.../...		

14. No se incluyó en esta sección del análisis ningún programa de Ecuador, por cuanto no cumplían con los requisitos definidos para la selección de esta submuestra.

.../...

<b>País</b>	<b>Universidad</b>	<b>Programa</b>
Chile	Pontificia Universidad Católica de Chile	Carrera de Ciencia Política
Chile	Universidad Diego Portales	Licenciatura en Ciencia Política
Colombia	Universidad Nacional de Colombia, Bogotá	Pregrado en Ciencia Política
Colombia	Universidad de Los Andes	Pregrado en Ciencia Política
Colombia	Pontificia Universidad Javeriana	Programa en Ciencias Políticas
España	Universidad Complutense de Madrid	Grado en Ciencia Política
España	Universitat Autònoma de Barcelona	Grado en Ciencia Política y Gestión Pública
España	Universidad del País Vasco	Grado en Ciencia Política y Gestión Pública
México	Universidad Nacional Autónoma de México	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Opción Ciencias Políticas)
México	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (opción Política Comparada)
México	Universidad Iberoamericana	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública
México	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Licenciatura en Ciencia Política
México	Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa	Licenciatura en Ciencia Política
Paraguay	Universidad Nacional de Asunción	Licenciatura en Ciencias Políticas
Paraguay	Universidad Católica Ntra Señora de la Asunción	Licenciatura de Ciencias Políticas
Perú	Pontificia Universidad Católica del Perú	Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno
Perú	Universidad Federico Villareal	Licenciatura en Ciencia Política
Uruguay	Universidad Católica del Uruguay	Licenciatura en Ciencia Política
Uruguay	Universidad de la República	Licenciatura de Ciencia Política
Venezuela	Universidad Central de Venezuela	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administrativas (Politología)
Venezuela	Universidad de Los Andes	Licenciatura en Ciencias Políticas

Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, diez de las veintiocho titulaciones escogidas no son exclusivamente de Ciencia Política, incluyéndose también aquellos en los que la disciplina es solo una opción dentro de un programa en Ciencias Sociales, y otros en los cuales las titulaciones son compartidas entre Ciencia Política y otras disciplinas.

Una primera dimensión relevada atañe a la extensión, carga horaria y cantidad de cursos que componen los distintos planes de estudio. La duración total de la gran mayoría de ellos es de cuatro años, organizados en ocho semestres. Esta regularidad, sin embargo, no se extiende a la carga lectiva de los mismos. Ante la ausencia de un sistema de créditos común para Iberoamérica, la cantidad de horas de clase aparece como el patrón de medida y comparación más pertinente. Y como refleja la tabla siguiente, permite identificar distintos formatos en las universidades relevadas.

TABLA 10.  
CARGA HORARIA LECTIVA (HORAS AULA)<sup>15</sup>

Carga horaria de los planes de estudio	Nº de titulaciones
Titulaciones cortas (hasta 2300)	6
Titulaciones medianas (+ de 2300 y hasta 2600)	9
Titulaciones extensas (+ de 2600)	7
Sin datos	6
<b>Total</b>	<b>28</b>

Fuente: elaboración propia.

De los datos precedentes se deriva que la mayoría relativa de los planes de estudio (nueve de veintiocho) supone el dictado de entre 2300 y 2600 horas de clase a largo de los ocho semestres, lo que en términos prácticos implica unas cuatro horas de clase de lunes a viernes, durante ocho meses al año. Estas titulaciones se ajustan, por tanto, a lo que en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación la UNESCO define como «grado en Educación Terciaria o nivel equivalente, académico» (categoría 64), «Primer Título –tres a cuatro años de duración–» (subcategoría 645) (UNESCO, 2013). En cuanto a la cantidad de cursos que componen los planes de estudio, se distribuyen según se indica en la tabla 11. Por lo general, se extienden a lo largo de cuatro años / ocho semestres lectivos.

TABLA 11.  
CANTIDAD DE CURSOS POR CARRERA

Cursos	Nº de titulaciones
31 a 39	13
40 a 49	11
Más de 50	4

Fuente: elaboración propia.

15. La carga horaria lectiva de varios de los planes de estudio escogidos no está definida explícitamente en sus planes de estudios, por lo que tuvo que construirse con base en otros datos disponibles. Por tanto, los datos de este cuadro deben considerarse como estimaciones.

La segunda dimensión relevada atañe a la estructura de los diseños curriculares de las diferentes titulaciones de grado en Ciencia Política, estructura que puede exhibir diverso grado de flexibilidad o rigidez de acuerdo con la relación entre cursos de cumplimiento obligatorio y cursos optativos. La tabla que sigue distingue entre currículos muy flexibles (con menos del 50 % de cursos obligatorios), currículos flexibles (entre 51 % y 74 % de cursos obligatorios), currículos moderadamente rígidos (entre el 75 % y el 84 % de cursos obligatorios) y currículos rígidos (aquellos con 85 % o más de cursos obligatorios).

TABLA 12.  
PORCENTAJE DE CURSOS OBLIGATORIOS SOBRE EL TOTAL

Grado de flexibilidad curricular	Nº de titulaciones
Currículo muy flexible (menos del 50 %)	1
Currículo flexible (entre el 51 y el 74 %)	6
Currículo moderadamente rígido (entre el 75 % y el 84 %)	6
Currículo rígido (85 % o más)	11
Sin datos	4
<b>Total</b>	<b>28</b>

Fuente: elaboración propia.

Según estos datos, solo la cuarta parte de las titulaciones seleccionadas pueden catalogarse como «muy flexibles» o «flexibles», en tanto permiten a los estudiantes escoger más de la cuarta parte de los cursos. En el otro extremo, once planes de estudio resultan decididamente rígidos. Son datos que llaman la atención, si se considera que varias de las titulaciones no son puramente disciplinarias, y por ende sería esperable un grado de «optatividad» mayor.

Una segunda variable analizada dentro de la dimensión curricular corresponde al peso en los planes de estudio de los distintos ejes temáticos seleccionados. Los datos resultantes figuran en la tabla 13.

Como puede apreciarse, en promedio existe una distribución casi igualitaria entre los tres ejes sustantivos principales: teorías, partidos y Estado. A la formación metodológica específica se le dedica la quinta parte de los cursos, y a las otras disciplinas que aquí aparecen como «auxiliares» algo más de la cuarta parte. La escasa presencia de la política comparada requeriría un análisis con más detalle, por cuanto podría deberse tanto a un rezago relativo de la ciencia política en la región –con tintes endogámicos–, como a una fragmentación de los enfoques comparados dentro de los ejes de partidos y Estado.

TABLA 13.  
 PROPORCIÓN DE CURSOS OBLIGATORIOS SEGÚN EJES TEMÁTICOS<sup>16</sup>

Eje temático	% sobre total de cursos
Teoría Política	9
Partidos Políticos y Sistema Político Nacional	8
Estado y Políticas Públicas	9
Política comparada	4
Metodología	21
Asignaturas Auxiliares	27
Otras asignaturas	22
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

La última variable curricular a la que se presta atención son los requisitos para la finalización de las licenciaturas o grados. Los planes de estudio en Ciencia Política seleccionados incluyen la exigencia de realización de un trabajo final previo a la graduación<sup>17</sup>. Los formatos de ese trabajo final son diversos: monografías de extensión variable (entre treinta y sesenta páginas), artículos académicos, memorias, informes de pasantías laborales y prácticas docentes, frecuentemente asociados con dispositivos institucionales para su elaboración, tales como seminarios o talleres, tutorías y defensa ante tribunales.

## ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA OFERTA DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA

De la evidencia empírica presentada sobre las titulaciones de grado en Ciencia Política que se imparten en el espacio iberoamericano surgen algunas notas de interés, que sirven como respuestas a las preguntas que nos planteamos sobre la composición de esa oferta en los doce países, sus perfiles y orientación, el lugar de las competencias en los planes de estudio, las características de estos en torno a algunas variables estructurales y temáticas, y el grado de convergencia de las propuestas en los diferentes países:

- a) Los países de Iberoamérica considerados cuentan con una oferta de formación en Ciencia Política significativa, ofrecida en partes similares por universidades

16. El porcentaje consignado es la media de los cursos correspondientes a cada eje temático en las veinte titulaciones seleccionadas.

17. La única excepción la constituye la Universidad Iberoamericana de México.

- públicas y privadas (aunque con diferencias entre los países), y esparcida por los territorios nacionales. En su mayoría, estas titulaciones se imparten en facultades de Ciencias Sociales, o específicamente de Ciencia Política, aunque más de la cuarta parte continúa inscrita en facultades de Derecho, lo que pone de manifiesto la pervivencia de ciertos antecedentes «jurídicos» de la disciplina. La mayoría absoluta (61 %) exhibe una denominación exclusiva de la disciplina, pero un número importante evidencia ya en su titulación sus cruces con otras áreas, como la Administración pública o las relaciones internacionales.
- b) Los perfiles de egreso predominantes son los de «consultoría y asesoramiento» y «Administración pública-gestor», a los que sigue el perfil «investigación/académico». Si se consideran conjuntamente los dos primeros, podría concluirse que las titulaciones en Ciencia Política en Iberoamérica tienen una «orientación de salida» para sus graduados más profesional que académica. Sin embargo, la nota más característica de los planes de estudio es el eclecticismo de los objetivos de la formación.
  - c) Los planes de estudio analizados incluyen un catálogo relativamente amplio de competencias profesionales, aunque no siempre de manera sistemática y articulada. Comparativamente, las titulaciones impartidas por universidades públicas enlistan un mayor número de competencias que las pertenecientes a sus pares privadas. Con distancia, las competencias enunciadas privilegian las capacidades de análisis, operación y resolución de problemas públicos, sobre las capacidades de investigación y otras de carácter genérico o transversal. Este dato es coherente con la predominancia relativa de las orientaciones profesionales en los perfiles de egreso.
  - d) La mayoría relativa de las titulaciones tiene una carga horaria total de entre 2300 y 2600 horas, organizada por lo común a lo largo de ocho semestres lectivos. Casi todas incluyen una monografía, trabajo final o informe de práctica profesional como requisito previo al egreso. La mayor parte de los planes de estudio relevados pueden catalogarse como «rígidos» o «relativamente rígidos», por cuanto no permiten a los estudiantes perfilar sus propias formaciones con más de una cuarta parte del total de los cursos. En cuanto a los acentos temáticos, al estudio de los tres ejes sustantivos identificados (la teoría política, los partidos y los sistemas políticos nacionales, el Estado y las políticas públicas) se le dedica una cantidad de cursos prácticamente idéntica en el conjunto de la submuestra de planes de estudio que analizamos en profundidad. Pero a estos tres ejes sumados les corresponde un número similar de cursos que a las asignaturas denominadas «auxiliares», dato que se entiende a la luz de la «hibridación» disciplinaria de un porcentaje significativo de las titulaciones. Por su parte, a la enseñanza de las metodologías se le destina la quinta parte de los cursos.
  - e) Contempladas las diversas variables, no se advierte que existan modelos de titulación nítidamente contrapuestos entre España, por un lado, y los países latinoamericanos, por otro, a pesar de la pertenencia de este país al Espacio Europeo de Educación Superior. Sin embargo, la oferta española tiene cuatro

características que la diferencia de la media de sus pares iberoamericanos: es mayoritariamente pública, engarza más estrechamente los aportes de la ciencia política con los de la gestión pública, se propone formar a los estudiantes en un número relativamente alto de competencias –que, por otra parte, están definidas con un grado importante de precisión–, e inserta sus titulaciones en partes iguales en facultades de Ciencias Sociales y de Derecho. Con la excepción de esta última, estas características emparentan el caso español con el mexicano.

- f) Dentro de América Latina las principales diferencias en la oferta de cursos de grado parecen asociarse al tamaño y la estructura política de los países más que a otros determinantes, si bien se advierten también peculiaridades que responden a las trayectorias nacionales de la disciplina: la escasa presencia en este nivel en Brasil, la extendida adscripción institucional a las facultades de Derecho en los países del Pacífico (con excepción de Colombia) y en Paraguay, la hegemonía cuantitativa de la oferta privada en países como Chile, Colombia y Ecuador.

Estos resultados arrojan luz respecto a la formación de los politólogos en Iberoamérica, pero ciertamente no agotan las interrogantes sobre el tema. En el futuro será importante indagar en torno a las prácticas educativas que efectivamente se llevan adelante para procurar cumplir con los objetivos de los planes de estudio. Esto implicaría atender a las modalidades de enseñanza desplegadas por los profesores en las aulas, así como también considerar las actividades formativas de las universidades como instituciones de educación superior.

En segundo lugar, debería prestarse especial atención a la evaluación de los estudiantes a lo largo de la licenciatura, en torno a interrogantes como las siguientes: ¿cuáles son las modalidades de evaluación utilizadas? ¿Se trata de modalidades complementarias, que favorecen el desarrollo integral del estudiante, o se recurre una y otra vez a un mismo tipo de dispositivo? ¿Se evalúan competencias y conocimientos, o las evaluaciones se concentran exclusivamente en estos últimos? ¿Se aplican evaluaciones formativas o predominan las evaluaciones estrictamente sumativas? Sabido es que todos estos aspectos condicionan los procesos de formación universitaria, pero el conocimiento acumulado sobre ellos es extremadamente escaso.

Asimismo, resultaría de interés determinar cuál es la inserción de los egresados de las titulaciones de Ciencia Política en el mercado profesional y en la academia de los respectivos países, y cuál es el grado de ajuste entre la formación universitaria y el desempeño laboral. En particular, cabe preguntarse en qué medida las competencias profesionales propuestas en los planes de estudio son efectivamente adquiridas por los egresados, más allá de las enunciaciones formales. Para ello sería importante contar con un número amplio de casos de la región, sea tomando diversas universidades de un mismo país o considerando varios países.

En cuarto lugar, el tratamiento de la oferta de grado en Ciencia Política en Iberoamérica realizado en esta investigación debería ser complementado con un estudio que considere la oferta de postgrado de las universidades de la región, lo cual

permitiría delinear un mapa más rico y preciso de las oportunidades de formación en este campo. Este enfoque sistémico resulta imprescindible para detectar áreas de la ciencia política de desarrollo insuficiente en términos académicos y/o profesionales.

En quinto lugar, y en virtud de la nitidez con la que aparecen en los planes de estudio los perfiles y competencias asociados con el desempeño en las Administraciones públicas, resultaría oportuno calibrar la participación y los roles y funciones que actualmente desempeñan los científicos políticos en las mismas. Contar con esa información contribuiría, además, a identificar los componentes formativos que habría que fortalecer para mejorar su aporte a la gestión pública.

Por último, sería importante poner en diálogo estos desarrollos con otros estudios ya realizados o en curso sobre temáticas conexas, tales como las asunciones epistemológicas y adscripciones teórico-metodológicas predominantes en las diversas universidades, las formas de producción de la investigación en los distintos países, y el posicionamiento de las academias locales en circuitos científicos más amplios.

### Referencias

- Altman, David. 2005. «La institucionalización de la Ciencia Política en Chile y América Latina: Una mirada desde el sur», *Revista de Ciencia Política*, 25 (1): 3-15. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2005000100001>.
- Altman, David. 2012. «Where is knowledge generated? on the productivity and impact of political science departments in Latin America», *European Political Science*, 11 (1): 71-87. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/eps.2010.82>.
- ANECA. 2006. *Libro blanco título de grado Ciencias Política y de la Administración, Sociología y Gestión y Administración pública*. Madrid: ANECA.
- Barrientos del Monte, Fernando. 2013. «La Ciencia Política en América Latina. Una breve introducción histórica», *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 20 (61): 105-133.
- Beneitone, Pablo. 2008. «La convergencia de la educación superior en América Latina: el impacto del Proyecto Tuning», *Revista A-MÉRICA*, 1 (1): 1-2.
- Bentancur, Nicolás y María Ester Mancebo. 2013. «Pensando lo público: los desarrollos de la Ciencia Política sobre Estado y Políticas Públicas en Uruguay (1987-2012)», *Revista Debates*, 7 (3): 9-30.
- Bulcournf, Pablo y Nelson Cardozo. 2012. «La enseñanza de la ciencia política en las universidades latinoamericanas: apuntes para una agenda de desarrollo», *Universidades*, 53: 4-15.
- Bulcournf, Pablo, Enrique Gutiérrez Márquez y Nelson Cardozo. 2015. «Historia y desarrollo de la Ciencia Política en América Latina: reflexiones sobre la constitución del campo de estudios», *Revista de Ciencia Política*, 35 (1): 179-199. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2015000100009>.
- Buquet, Daniel. 2015. «Producción de las ciencias sociales en América Latina», *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, 2: 41-64.

- Coll, César y Elena Martín. 2006. «Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares», en *II Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)*. Santiago de Chile, 11-13 de mayo. Disponible en: <http://psyed.edu.es/mipe-dipe/file/download/378> [Consulta: 29 de julio de 2016].
- Cuellar, Julián. 2007. «Un diagnóstico a la enseñanza de la Ciencia Política en Colombia», *Civilizar*, 13 (7): 265-295.
- D'Alessandro, Martín. 2013. «Las desventajas de la Política Comparada en América Latina: énfasis en el caso argentino», *Debates*, 7 (3): 89-110.
- Díaz Barriga, Ángel. 2005. «El enfoque de competencias en la educación: ¿una alternativa o un disfraz de cambio?», *Perfiles Educativos*, 28 (111): 7-36.
- Etherington, John y Francesc Morata. 2007. «The current state of Political Science in Spain», en Hans-Dieter Klingemann (ed.), *The state of Political Science in Western Europe*. Opladen y Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Flores-Mariscal, Juan Roberto Joel. 2016. «Evolución de la literatura sobre el estado de la ciencia política en México (1947-2015). Otra mirada del proceso de desarrollo de la disciplina», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 227 (mayo-agosto): 55-101. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30022-8](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30022-8).
- Forjaz, María Cecilia S. 1997. «A emergência da ciência política no Brasil: aspectos institucionais», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (35): 101-120.
- Freidenberg, Flavia (ed.). 2016. *La Ciencia Política sobre América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada*. Santo Domingo: Editorial Funglode.
- Fuenmayor, Jennifer. 2014. «Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos», *Cinta Moebio*, 50: 39-52. Disponible en: [www.cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/32788/34549](http://www.cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/32788/34549) [Consulta: 29 de julio de 2016].
- Geary, Mirta, Juan Bautista Lucca y Cintia Pinillos (comps.). 2011. *Tendencias en la producción del conocimiento sobre política comparada en América Latina*. Rosario: Ediciones del Revés.
- Hawes, Gustavo. 2012. *El perfil de egreso*. Documento de Trabajo del Departamento de Educación en Ciencias de la Salud, Facultad de Medicina, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.gustavohawes.com/Educacion%20Superior/2010Perfil%20de%20egreso.pdf> [Consulta: 29 de julio de 2016].
- Huneus Madge, Carlos. 2006. «El lento y tardío desarrollo de la ciencia política en América Latina, 1966-2006», *Estudios Internacionales*, 155 (2): 137-156.
- Jerez, Miguel. 2010. «The institutionalization of Political Science: the case of Spain», en Gabriel Castro y Jesús de Miguel (eds.), *Spain in América. The first decade of the Prince of Asturias Chair in Spanish Studies at Georgetown University*. Madrid: Fundación ENDESA y Ministerio de Educación.
- Jerez, Miguel y Javier Luque. 2016. «Treinta años de Ciencia Política en España: profesionalización, expansión y ajuste», *Revista Española de Ciencia Política*, 40: 179-215.
- Nohlen, Dieter. 2006. «Ciencia Política en América Latina», en Dieter Nohlen (comp.), *Diccionario de Ciencia Política*. Ciudad de México: Porrúa.

- Proyecto Tuning. 2003. *Tuning educational structures in Europe. Informe final. Proyecto piloto. Fase 1*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Proyecto Tuning. 2007. «Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina», en *Informe final Proyecto Tuning-América Latina. 2004-2007*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Ramón, José María (comp.). 2012. *La enseñanza de la Ciencia Política en Iberoamérica*. Comodoro Rivadavia: Universidad Nacional de la Patagonia.
- Ravecca, Paulo. 2010. «La política de la Ciencia Política: ensayo de introspección disciplinar desde América Latina hoy», *América Latina*, 9: 5-34.
- Rocha, Cecilia. 2014. «¿Hacia una hegemonía del modelo *mainstream* norteamericano? Enfoques de la Ciencia Política en América Latina (2000-2012)», *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, 1: 133-159.
- Sánchez Noriega, María de los Ángeles. 2015. «Panorama de las revistas sobre Ciencia Política en Iberoamérica», *Estudios Políticos*, 36: 11-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.espol.2015.06.001>.
- UNESCO. Instituto de Estadística. 2013. *Clasificación internacional normalizada de la educación CINE 2011*. Montreal: UNESCO.
- Valenti Nigrini, Giovanna y Ulises Flores Llanos. 2009. «Ciencias sociales y políticas públicas», *Revista Mexicana de Sociología*, 71: 167-191.
- Vidal de la Rosa, Godofredo. 2013. *Ensayos sobre la ciencia política en México y Latinoamérica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Zabalza, Miguel Ángel. 2000. «Los planes de estudio en la universidad. Algunas reflexiones para el cambio», *Revista Fuentes*, 1: 4-13.

Presentado para evaluación: 15 de septiembre de 2016.

Aceptado para publicación: 30 de enero de 2017.

NICOLÁS BENTANCUR

[nicobent63@gmail.com](mailto:nicobent63@gmail.com)

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

MARÍA ESTER MANCEBO

[memancebo@gmail.com](mailto:memancebo@gmail.com)

Doctora en Ciencias Humanas por la Universidad Católica del Uruguay. Docente investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

---

## *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*

Manuel Arias Maldonado. Barcelona: Página Indómita, 2016, 438 pp.

La familia de la ciencia política, en un sentido amplio, tiende a considerar la teoría política como una suerte de arqueología del saber: una rama menor de la disciplina que, en el mejor de los casos, compara y clasifica ideas políticas a toro pasado y, en el peor de los casos, puro ejercicio de *name-dropping* para epatar al personal. Desde luego, existen ejercicios de teoría política que han contribuido poderosamente a fortalecer los prejuicios académicos contra ella. Pero también tenemos nobles excepciones que han tratado de sostener contra viento y marea el valor de la teoría política. Por citar uno, véase la innegable contribución de Giovanni Sartori, quien siempre ha defendido que no puede existir una ciencia política eficaz y útil para la sociedad sin una base sólida de teoría política. Por decirlo con sus propias palabras: «Una ciencia de la política pobre de teoría y enemigo de la teoría es simplemente una ciencia pobre. Yo la combato» (Sartori, 1999: 10).

Afortunadamente, libros como *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI* del profesor Manuel Arias Maldonado, sirven para demostrar que la teoría política tiene algo que decir sobre el mundo que nos rodea. Es decir, que la teoría política sigue siendo un registro útil para tratar, analizar y explicar las transformaciones a las que se están siendo sometidas nuestras democracias occidentales. Más aún, el libro de Manuel Arias demuestra que un excelente ejercicio de erudición no es solo una demostración de músculo intelectual, sino que puede hacerse compatible con el rigor académico cuando se pone al servicio de un programa de investigación ambicioso. Y el problema al que *La democracia sentimental* pretende dar respuesta no es de orden menor, pues la preocupación que da forma al libro es el progresivo deterioro de la calidad de la conversación pública en nuestras democracias. Por ponerlo en palabras del propio autor, *La democracia sentimental* trata de dar una respuesta a «por qué la indignación y no el debate razonado; por qué el soberanismo defensivo y no la cooperación multilateral, por qué la antipolítica y no la política» (p. 23).

El libro se estructura en torno a cuatro partes. La primera se hace cargo de la definición del «Retrato de sujeto postsoberano» y pone sobre la mesa la necesidad de considerar al sujeto racional cognitivo propuesto por la tradición filosófica occidental como un mito. La segunda, titulada «Los efectos políticos del afecto» considera la influencia de la afectividad en la vida política subrayando, con Martha Nussbaum, su

ambigüedad. La tercera parte, «Antídotos democráticos», reflexiona sobre las propuestas teóricas que trabajan con los afectos y buscan hacerlos funcionales a la vida democrática una vez se acepta su condición inerradicable. La cuarta parte supone, como su título indica, una «Defensa apasionada de la razón escéptica». Finalmente, el libro se cierra con un apartado final de conclusiones, «Antropologías políticas para el próximo milenio», en el que se recapitulan algunas de las ideas más importantes que han aparecido a lo largo del texto.

Dada su temática, el libro de Manuel Arias se incorpora a la corriente de publicaciones que en los últimos años se han hecho cargo de lo que, por decirlo con Peter Mair, se puede denominar la «banalización de la democracia occidental». El propio Peter Mair en su libro póstumo *Gobernando el vacío* abordaba ya, entre otros fenómenos, el desapego por los partidos y la participación, o la explosión de antipolítica y populismo, situándolos, además, en el origen de la distinción clásica de Robert Dahl entre «democracia constitucional» y «democracia popular» (Mair, 2015).

Siguiendo esta línea, el libro de Manuel Arias señala que somos testigos de un tiempo en el que viejos conocidos como el nacionalismo, la xenofobia o el populismo –así sea por separado o en combinación– han vuelto a invadir la vida pública. Y todos ellos, nos dice Manuel Arias, son fenómenos que tienen un efecto pernicioso sobre la calidad de la conversación pública, pues «apuntan en una misma dirección: hacia un movimiento de introversión agresiva dominado por las emociones antes que por la razón» (p. 20). Muchos analistas han cargado las tintas sobre la crisis económica y financiera desatada en 2007-2008 a la hora de explicar por qué hoy triunfan las ideologías, liderazgos y estrategias de movilización que explotan un cierto irracionalismo. Sin duda, no puede negarse que la crisis ha generado un déficit de credibilidad en los discursos tradicionales. Y se ha abierto, así, una ventana de oportunidad a las retóricas que apelan al miedo y la inseguridad antes que la autoridad de argumentos racionales.

En este sentido, Arias Maldonado se hace eco de las reflexiones sobre el populismo, en tanto que impugnación del imaginario liberal, de un reciente trabajo publicado por el catedrático José Luis Villacañas. En su breve ensayo titulado *Populismo*, Villacañas también incide en que este fenómeno trabaja sobre la convicción de que «el lazo social es de índole sentimental». Y, por ende, el populismo, por su propia naturaleza, «impugna que la base de la sociedad sea racional» (Villacañas, 2016: 15-16). Distinción en la que también resuena el eco de un trabajo clásico citado por Manuel Arias, el de Margaret Canovan, sobre todo en lo que refiere a su teorización sobre las dos caras de la democracia, la «pragmática» y la «redentora», la segunda de las cuales encargaría con el momento populista (Canovan, 1999).

Cuando se apela a la indignación, como hiciera Stéphane Hessel (2011) en su famoso panfleto, se apela a una emoción de una carga asertiva tal que bloquea, por su propia intensidad, la posibilidad de acceso al argumento racional. La pregunta es: ¿cómo hacerse cargo entonces de la complejidad de las situaciones a las que nos enfrentamos? A mayor abundamiento, Manuel Arias analiza con gran pericia el alto contenido emocional que el nacionalismo o el populismo buscan movilizar. Al explicar el *modus operandi* de este último apunta a su probada capacidad para «trabajar con los

sentimientos negativos producidos por la insatisfacción de los distintos grupos sociales, intensificados durante la crisis, para convertirlos en sentimientos positivos de pertenencia» (p. 134). Al mismo tiempo, tanto populismos como nacionalismos, en tanto que ideologías saturadas de emotividad, se hacen acompañar de forma natural de liderazgos hiperbólicos, exageraciones retóricas y mensajes simplificadores de la realidad. Todo en aras de fundar un lazo social no racional, sino de orden sentimental.

La crisis, desde luego, puede ser parte de la explicación del auge del irracionalismo contemporáneo. Sin embargo, uno de los atractivos de la obra del profesor Manuel Arias Maldonado radica en su valentía para eludir, por principio, la tentación de acudir a las respuestas simples. Y a la hora de explicar el ocaso del ideal de esfera pública soñada por la Ilustración y el éxito de las ideologías con una gran tracción afectiva no se contenta con el manido recurso a la crisis. Al contrario, apunta a una causa más profunda que bebe del llamado «giro afectivo» en las ciencias sociales: el descubrimiento del rol que los afectos y emociones juegan en los procesos de percepción, cognición y decisión que determinan nuestra vida política.

En este sentido, uno de los argumentos más interesantes que desarrolla *La democracia sentimental* tiene que ver con la definición de un nuevo sujeto al que el autor llama postsoberano; sobre todo porque supone abandonar el ideal del sujeto hiperracional de origen cartesiano como fundamento de nuestra teorización sobre la democracia y su funcionamiento, aquel que algunos siglos después Kant convirtió en el paradigma del sujeto liberal, entendido como un individuo maximizador racional de sus preferencias. No trata, nos dirá Manuel Arias, de volver tras los pasos de las modas filosóficas de raigambre marxista que insistieron, e insisten, en desvelar la ficción de la autonomía individual defendida por el liberalismo. Conocemos, sobradamente, que según la teoría crítica contemporánea toda autonomía es heterónoma. Y tampoco se trata, afirmará el profesor malagueño, de abandonarse a la muerte del hombre anunciada por el postestructuralismo. Ambas visiones del individuo, cada una con sus matices, han tendido a extremar el argumento en virtud del cual el liberalismo político es una suerte de ideología represora de las emociones, en tanto que las confina a la esfera privada. Y en su crítica de la razón liberal no pocas veces han terminado identificando la libertad con el hecho de escapar al dominio de la razón o del control que ejerce sobre nosotros la convención social.

Por el contrario, lo que Manuel Arias presenta como el sujeto postsoberano es un individuo que gracias a los avances de las ciencias naturales y sociales se sabe sometido e influenciado por múltiples influencias afectivas. Y la cantidad y la calidad de los ejemplos que el libro ofrece en este sentido es apabullante. A modo de ejemplo, Arias se hace eco de la investigación de Luigi Curini, Willy Jou y Vincenzo Meloni, publicada en la *International Political Science Review*, según la cual los ciudadanos que «adoptan posiciones ideológicas extremas exhiben mayor nivel de felicidad que los moderados: a mayor radicalismo, más felicidad» (p. 131). Sin embargo, se trata de un sujeto que no renuncia a su otra naturaleza, racional y reflexiva. La tesis del libro, por tanto, resulta de un claro sabor «humeano»: la razón debe aprender a dialogar fructíferamente con las emociones.

Aunque el lector puede sentir que *La democracia sentimental* se va deslizando progresivamente desde el ámbito de la filosofía política hacia la antropología política, en la parte final del libro la obra se abre a una vívida reflexión sobre las implicaciones de dicho sujeto postsoberano para la teoría de la democracia. Pues, en última instancia, la teorización sobre el sujeto de las democracias contemporáneas lleva de manera casi lógica a plantear una redefinición de nuestra idea de libertad y autonomía. Y, lo que no es de menor calado, de lo que podemos y debemos esperar de la democracia, con una invitación clara a tomar partido por una actitud ironista, de clara inspiración «ror-tyana», ante la política y sus límites.

*La democracia sentimental* del profesor Manuel Arias es una obra excelente y de obligada lectura para aquellos que tienen interés en los últimos desarrollos de la teoría política y la teoría democrática sobre el papel de la afectividad en la esfera pública. El libro, en definitiva, tiene la virtud de ponernos frente a la paradoja constitutiva del sujeto postsoberano: «Tomar conciencia de sí, de las limitaciones de su agencia, no le mata sino le hace más fuerte» (p. 362). Lo hubiese firmado Nietzsche.

### Referencias

- Canovan, Margaret. 1999. «Trust de People! Populism and the Two Faces of Democracy», *Political Studies*, 47 (1): 2-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>.
- Hessel, Stéphane. 2011. ¡Indignaos! Barcelona: Destino.
- Mair, Peter. 2015. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Villacañas, José Luis. 2015. *Populismo*, Madrid: La Huerta Grande.

JORGE DEL PALACIO

Universidad Carlos III de Madrid y Pontificia de Comillas-ICADE

---

## *Populismo*

José Luis Villacañas. Madrid: La Huerta Grande Editorial, 2015, 139 pp.

Para el científico y para el teórico social los conceptos no son meras palabras que puedan utilizarse de manera ligera. Lejos de ello, estas son los instrumentos con los que trabajan las ciencias sociales y, en muchas ocasiones, también su objeto de estudio. Definir nos permite empezar a comprender los acontecimientos de la vida política, encuadrarlos para posteriormente aproximarnos a su explicación. Esta dinámica epistémica es la que ha seguido José Luis Villacañas en su libro sobre el populismo. El académico español, catedrático en la Universidad Complutense, se acerca al fenómeno del populismo, tan presente en el debate público, para intentar definirlo y explicarlo. Villacañas se aproxima al objeto de estudio a través de los principales ideólogos del mismo, sin dejar de lado la praxis histórica del populismo, partiendo de la idea que plantea que este no oculta sus postulados doctrinales. Así, el libro avanza por 15 breves capítulos que abordan distintos aspectos del populismo y que, en conjunto, permiten al lector comprender los fundamentos ideológicos del pensamiento populista.

Villacañas comienza con una introducción y una llamada a acercarse de manera precisa y desde múltiples disciplinas al fenómeno populista. Para el autor, el populismo es un fenómeno complejo en el que influyen unos postulados doctrinales y una realización concreta, que no ha sido suficientemente estudiado en las universidades españolas. Este cuenta con el desarrollo teórico de intelectuales tan importantes como Ernesto Laclau o Chantal Mouffe, quienes dialogan con psicoanalistas como Freud o Lacan, con teóricos de la izquierda como Badiou, Žizek o Rancière o con otros filósofos como Blumenberg y Kripke, así como Nietzsche, Heidegger o Foucault. Es esa complejidad y esa ausencia de estudios la que motiva a Villacañas a ofrecer esta aproximación al populismo.

El desarrollo teórico del libro comienza en el segundo capítulo, titulado «Fenomenología provisional del populismo». En estas páginas, Villacañas ofrece una primera definición del populismo, que no actúa como tipo ideal del mismo, sino que sirve para comenzar a indagar sobre el fenómeno a través de una crítica al libro *El Populismo* (2015) del historiador italiano Loris Zanatta. En esencia, Villacañas objeta a Zanatta haber confundido «pueblo» con «nación» (Villacañas, 2015: 25), transfiriendo a aquel elementos de esta, afirmando, en consecuencia, que el populismo surge como reacción a la modernidad invocando una soberanía originaria. Frente a esto, Villacañas define al pueblo

como una «comunidad construida mediante una operación hegemónica basada en el conflicto, que diferencia en el seno de una comunidad nacional o estatal entre amigos/enemigos como salida a la anomia política y fundación de un nuevo orden» (Villacañas, 2015: 28). Dicho de otra forma, el populismo, según esta definición, concibe el pueblo como algo que hay que construir, no una comunidad originaria, mediante la lucha por la hegemonía, teniendo en cuenta la importancia del conflicto y de la diferenciación entre amigos y enemigos en el marco de crisis de carácter político.

La discusión con Zanatta continúa en el tercer capítulo, en el que Villacañas critica su «visión complaciente de la modernidad» (Villacañas, 2015: 33), que le lleva a afirmar que el populismo es una reacción de las comunidades de tradición católica respecto a esta. Sin embargo, aplicando los criterios con los que Zanatta define el populismo tendríamos que concluir que Estados Unidos forma parte de la tradición populista, lo cual invalidaría la tesis de que el populismo es una reacción con carácter católico, como plantea el autor. Según Villacañas, lejos de ser una reacción católica contra la modernidad, el populismo es una respuesta a los problemas que la modernidad neoliberal encierra, a las crisis generadas por el liberalismo moderno. Por otro lado, esta aproximación a la teología política (el populismo como reacción secular de las comunidades católicas) tiene a su vez otro problema, y es que considera que la acción se arraiga en el «inconsciente de la mentalidad de las masas» (Zanatta, 2015:18) como cita Villacañas (2015: 34). Sin embargo, los fenómenos que movilizan a las masas, como los sentimientos, hábitos o identificaciones pueden forjarse y moldearse de manera consciente. En definitiva, no es necesario el reconocimiento de elementos no explicitados por los sujetos, como el inconsciente, para pensar cómo el populismo moviliza a las masas.

Una vez que ha definido el concepto de populismo, Villacañas se ocupa de los problemas a los que este se enfrenta. Así, en el capítulo cuarto estudia la construcción de la comunidad desde las masas. El pueblo es el fin de la política populista, para lo que hace falta una política que convierta a las masas en una comunidad políticamente operativa. Se trata, en fin, de convertir las diferencias sociales en una homogeneidad. Es un proyecto que está siempre realizándose a través de una política del lenguaje, de secuencias discursivas, en palabras de Laclau, que movilice afectos, sentimientos etc. Es decir, el populismo toma conciencia de que la batalla es por el lenguaje y ahí centra toda su capacidad, en la política comunicativa.

Además, el populismo acepta la noción liberal de demanda como elemento fundamental para que se plantee una oferta política determinada. En el capítulo cinco, Villacañas analiza esta equivalencia de un modo muy original: comparando el dinero y el pueblo. El autor lo explica de la siguiente forma: «Hay infinitas demandas sociales. Pero se trata de crear un circulante que ofrezca la clave equivalencial de que, de atender a esta, se pueden atender todas. La clave de este valor equivalencial reside en que circule, y ello significa que nunca se concrete su valor oro» (Villacañas, 2015: 51). De esta forma, las demandas sociales ya no tienen un reflejo exacto en la vida política, ni están prefijadas por nuestra clase social, sino que lo común se crea simbólicamente, como el dinero, eliminando las diferencias sociales.

Por otro lado, el capítulo sexto comienza señalando que el populismo no es nacionalismo. Para el populismo no existe la homogeneidad que pretende el nacionalismo. Sin embargo, cuando las instituciones funcionan ordenadamente pueden atender las demandas de una en una, de manera que no se produce una demanda general. Cuando no hay instituciones especializadas en responder a ciertas demandas, o las mismas existen, pero no responden a las demandas populares, y esto coincide con una crisis económica, se produce una crisis orgánica en la que el populismo puede convertir las demandas democráticas en un reclamo, en una exigencia popular. Así, cuando muchas demandas se ven insatisfechas, se puede empezar a construir pueblo. En consecuencia, para el populismo no se trata de crear instituciones que respondan a las demandas, sino de crear un orden institucional nuevo.

En el capítulo séptimo, Villacañas estudia la «totalidad», otra cuestión central del populismo. Este es consciente de que la totalidad es imposible, de que las demandas son heterogéneas, pero trata de mostrar que no son respondidas por las instituciones en su totalidad. Esto implica la existencia de dos *kosmoi* diferentes: la casta y el pueblo. Frente a esto, el populismo lleva todas esas demandas a una sola en la que convergen, pero de forma metafórica.

En el capítulo octavo se analiza la dinámica amigo/enemigo, propia del populismo, heredada de Carl Schmitt a través de Chantal Mouffe. Dado que el populismo no puede hacer uso de la maquinaria del Estado, necesita convencer a uno de los dos *kosmoi* de que es el pueblo, el soberano, produciendo un antagonismo político que no puede ser remediado. Dicho de otra forma, la relación amigo/enemigo siempre debe estar presente y, por tanto, debe ser alimentada. Ahora bien, si el populismo necesita que las demandas realizadas se vean como una totalidad unida por un vínculo, este vínculo debe concretarse. Esta concreción es el líder carismático, que resuelve las demandas en conjunto y que es analizado en el capítulo noveno. «Solo por el líder el pueblo opera» (Villacañas, 2015: 77), pero lo hace a través del afecto. El líder populista debe ser carismático, pero no en el sentido weberiano, sino mediante la representación de todas las demandas. El líder debe ser lo suficientemente amplio y tener un significado lo suficientemente vacío como para dar cabida a todas las demandas. Es más, «cualquier enemigo puede entrar en el ámbito de la amistad si pone su demanda en el seno de la realidad vacía del líder» (Villacañas, 2015: 79).

En el capítulo décimo, titulado «Gramsci», el autor analiza lo que quiere el populismo en la práctica. Aquí cobra importancia una cita de Laclau: «Cualquier desplazamiento hegemónico debería ser concebido como un cambio en la configuración del Estado, siempre que este no sea concebido, en un sentido jurídico restringido, como la esfera pública, sino en un sentido gramsciano, como el momento ético-político de la comunidad» –Laclau (2005: 138); en Villacañas (2015: 82)–. Esto quiere decir que el populismo debe mantener siempre una dimensión antinstitucional, incorporando cada vez más demandas y manteniendo activa la dinámica amigo/enemigo. De esta forma, el populismo acepta la teoría de la hegemonía de Gramsci, pero rechaza su visión teleológica (lo cual también le separa de las teorías del fin de la historia),

aceptando que en el seno de cada comunidad se dan los enfrentamientos entre una casta neoliberal y el pueblo. La superación de las instituciones liberales sin perder el marco demócrata es la democracia popular.

En el capítulo décimo primero, Villacañas se centra en «la cuestión del poder». Queda claro que el populismo tiene como objetivo construir pueblo, pero tiene que hacerlo sin especializarse en resolver ciertas demandas. Obtener el poder es clave para construir pueblo, pero el populismo mantiene siempre la construcción del pueblo incompleta, al tiempo que piensa que las instituciones liberales ya no sirven y que, por tanto, las estrategias populistas pueden trasladarse desde países periféricos (América Latina) hasta el núcleo de poder mundial (Estados Unidos y Reino Unido).

En el capítulo decimosegundo, el autor investiga al hombre al que está dirigido el populismo. Mediante referencias al psicoanálisis, Villacañas muestra cómo el populismo se enfoca a un ser humano narcisista y humillado, que no somete su personalidad a crítica y que se identifica con un líder primario en el que ve representadas todas sus características. No obstante, el populismo elimina el carácter patológico de este narcisismo para favorecer la identificación con el líder carismático. Sin embargo, el populismo es consciente de que su aliado más natural en el ámbito psicológico no es Freud, sino el neoliberalismo que genera un hombre que vive necesitado de vínculos en la llamada sociedad líquida como señala Bauman (2002). Este es el objeto de análisis del capítulo decimotercero.

Por último, encontramos dos capítulos que van más allá de la caracterización del populismo. En el capítulo decimocuarto se realiza una defensa del republicanismo cívico. Si Jean-Fabien Spitz planteaba que el republicanismo podía ser una alternativa al liberalismo y al comunitarismo (Spitz, 1995), Villacañas defiende al republicanismo como una alternativa al neoliberalismo (y al nacionalismo como reacción más probable) y al populismo.

Finalmente, en el capítulo decimoquinto se ocupa del fenómeno del populismo en España. Aquí se presta atención a las condiciones sociales y políticas que hacen posible y probable el surgimiento de movimientos y posiciones populistas. Se pone el foco en la corrupción, como elemento político (y en menor medida económico) que causa la aparición de movimientos políticos populistas. Asimismo, sería relevante para el autor el empeoramiento de las condiciones económicas sociales para buena parte de la ciudadanía, especialmente el desempleo y las reformas en servicios sociales y públicos. Para el autor, el nacionalismo catalán ha actuado como movimiento populista, si bien en España las reclamaciones se siguen realizando institucionalmente y, por tanto, no se ha forjado un reclamo populista. También, en referencia a lo político, junto a la propuesta secesionista catalana, los movimientos surgidos el 15 de mayo de 2011 son considerados factores clave. Ante esto, Villacañas retoma su apuesta política orientada hacia el republicanismo.

La obra de Villacañas se encuadra como una crítica a las definiciones de populismo que se han realizado. El autor nos avisa desde el principio que carecemos de un concepto claro de «populismo», criticando, como hemos visto, la obra de Zanatta e indirectamente de Isaiah Berlin *et al.* (1968), en el que aquel se inspira. Así pues, al igual

que Laclau, Villacañas intenta realizar una aproximación teórica a la lógica con la que opera el populismo, en lugar de una mera definición que quede superada con la aparición de nuevos movimientos populistas. Sin embargo, mientras Laclau se mueve también en la diferenciación entre el momento político (*the political*) y la política (*politics*) como reproducción de las lógicas del momento político (Mouffe, 2013), Villacañas se limita a un enfoque más académico, que incluye análisis de la participación de los mismos Laclau y Mouffe en la caracterización del populismo.

En este sentido, se trata en principio de una obra divulgativa, accesible a un público no experto, algo que el autor consigue gracias a una prosa sencilla. Al mismo tiempo, sin embargo, el texto no renuncia a dialogar con la academia, sirviendo como análisis crítico del populismo e indirectamente de sus teóricos. Así, llena el hueco dejado por muchos de los estudios realizados hasta ahora, cuyas definiciones de populismo sólo eran operativas para contextos determinados. La obra de Villacañas, analizando el populismo como pura forma, permite comprender la lógica de este, cómo y en qué contextos opera.

Del mismo modo, debe ser tenido en cuenta que, a lo largo del texto, pero especialmente en los últimos capítulos, Villacañas ofrece una mirada abiertamente política. Esta puede ser entendida como una relación arbitraria con el populismo, ya que el punto de partida desde el que enarbola su análisis es de una puesta en cuestión explícita del populismo.

También es necesario plantear que, a pesar de las bondades de esta obra, a lo largo del texto se sugieren ideas y ejemplos sobre lo que el autor plantea que no se hacen explícitas, lo que puede llevarnos en ocasiones a la confusión. Esto es, sin embargo, una ventaja para el autor, dado que le permite atenerse a la consecución de hechos futuros y no caer en aseveraciones definitivas sobre procesos que se encuentran en movimiento en el momento de escribir el libro. Ejemplo de ello es la ausencia de menciones a Podemos en el último capítulo.

En definitiva, el libro de José Luis Villacañas es una aproximación integral al fenómeno del populismo. El autor analiza tanto los fundamentos teóricos de este como las concreciones del mismo, la praxis del populismo en la historia. La influencia de Ernesto Laclau en el texto es constante, no solo por la multitud de referencias que se dan cita en el libro, sino también porque Villacañas toma al pensador argentino como el referente del populismo. En este sentido, sería interesante ver cómo encaja esa definición con otros movimientos habitualmente calificados como populistas, lo cual no hace dudar del mérito del estudio reseñado. Todo lo contrario. El libro de Villacañas intenta llenar un vacío en la literatura sobre populismo, intentando definirlo para poder clasificar y analizar, posteriormente, a los movimientos populistas.

### Referencias

Bauman, Zygmunt. 2002. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Berlin, Isaiah, Richard Hofstadter y Donald MacRae. 1968. «To define populism», *Government and Opposition*, 3: 137-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1968.tb01332.x>.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, Chantal. 2013. *Agonistics: Thinking the world politically*. Londres: Verso.
- Spitz, Jean-Fabien. 1995. «Le républicanisme, une troisième voie entre libéralisme et communautarisme?», *Revue Le Banquet*, 7: 215-238.
- Zanatta, Loris. 2015. *El Populismo*. Buenos Aires: Katz Editores.

FRANCISCO JOSÉ FERNÁNDEZ-TRUJILLO  
Universidad Nacional de Educación a Distancia

RAFAEL MARTÍNEZ  
Universidad Autónoma de Madrid

---

## *La financiación ilegal de los partidos políticos: un análisis político-criminal*

Maroto Calatayud, Manuel. Madrid: Marcial Pons, 2015, 392 pp.

En su libro *The Fallacy of Campaign Finance Reform*, publicado en 2006, John Samples, *professor* de la Universidad John Hopkins en Washington, D. C., encuadra los estudios sobre financiación política en dos tradiciones, que denomina madisoniana y progresista. El objetivo principal de la ley para la tradición madisoniana es salvaguardar la libertad individual de la injerencia del poder político, mientras que para la tradición progresista lo prioritario es proteger el interés general de los grupos económicos que utilizan la política para obtener ventajas especiales. El libro sobre la financiación ilegal de los partidos en España, que es el objeto de esta recensión, se inscribe sin la menor duda en la tradición progresista. El autor del libro, el profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha Manuel Maroto, examina los casos más notables de financiación irregular desde el período de la Transición en España y describe las prácticas usadas por los partidos españoles para obtener fondos al margen de la ley; prácticas que han contribuido no poco al descrédito de las elites políticas ante la opinión pública. La radiografía que resulta de este examen es la de un Estado capturado por los partidos, que controlan la cúpula del Poder Judicial, colonizan la Administración Pública y se lucran con la venta de favores a las empresas. En lo que sigue, discuto algunas de las opiniones del autor de este libro de lectura obligada para los interesados en la historia reciente de la financiación política en España.

En la introducción del libro, el profesor Maroto considera la financiación irregular de los partidos como una consecuencia de «la invasión de lo político por las fuerzas del mercado» (p. 17). Esta explicación no me convence porque no se establece claramente la dirección de la causalidad. En el plano teórico es tan verosímil que las empresas sobornen a los partidos (es decir, que la causalidad vaya del mercado a la política) como que sean los partidos los que extorsionen a las empresas, exigiéndoles comisiones por otorgarles contratos y favores (con lo que la causalidad iría en la dirección opuesta).

El profesor Maroto defiende la primera alternativa, pero las pruebas y argumentos que presenta son favorables a la segunda. Por ejemplo, Maroto aporta datos procedentes de investigaciones judiciales que apoyan la sospecha de que si una empresa aspira a conseguir un contrato de obras o de prestación de servicios en el sector público, tiene que abonar la comisión que le pide quien concede el contrato. Esta misma lógica de *pay to play politics* aparece una y otra vez en el capítulo I del

libro, en el que se exponen con detalle los principales casos de financiación irregular de las tres últimas décadas y se examina el funcionamiento de las sociedades creadas por los partidos (en especial, las creadas por el PSOE en los años ochenta) para recibir fondos de algunos bancos y grandes empresas. Asimismo, Maroto llama «patrimonialización de la actividad administrativa» (p.198) a la creación de estructuras paralelas en la Administración Pública por el partido que se hace con el poder político, para explotar en su propio beneficio (o el de sus cargos) las decisiones con mayor potencial extractivo, como las adjudicaciones de contratos y la recalificación de terrenos.

No debería ser motivo de sorpresa, por tanto, que las empresas muy dependientes de las decisiones políticas, como por ejemplo las concesionarias de infraestructuras, quieran agradar al partido que gobierna con donaciones de dinero o de otros activos. Sin embargo, que esta práctica exista (si damos por buenas las informaciones procedentes de las actuaciones judiciales y del periodismo de investigación), no permite atribuir al mercado la financiación irregular de los partidos. Hacerlo supondría dar por sentado que las empresas establecieron estas reglas del juego, cuando no hay pruebas de que haya sido así, lo que no implica que las empresas no estén interesadas en mantener unas reglas que les permiten comprar influencia política cuando les conviene. Una ventaja del régimen de transparencia informativa sobre las actividades de los grupos de presión vigente en Estados Unidos, es que permite un análisis de las conexiones entre el mercado y la política menos basado en apriorismos.

Entre los fallos del sistema de financiación de los partidos en España, Maroto destaca en el capítulo II su efecto «cartelizador» de la oferta política. En mi opinión, el sistema español no produce tal efecto. Es cierto que alguna de sus normas, como la regla de reparto de la ayuda estatal para el gasto ordinario de los partidos, impide el acceso al dinero público de las formaciones extraparlamentarias. Sin embargo, otras normas, como la que limita el gasto electoral, favorecen a los partidos nuevos al disminuir la barrera de entrada a la representación política. Como ambos efectos operan en sentido contrario, el resultado neto es una cuestión empírica; y los investigadores que se han ocupado de este problema han encontrado más pruebas contra la tesis de la «cartelización» que a favor, tanto en España como en otros países (ver, por ejemplo, Jenson, 1991; Gillespie, 1998; Pierre *et al.*, 2000; Casas Zamora, 2005; y García-Viñuela, 2009).

Un grave fallo del régimen español de financiación política que expone el profesor Maroto es la falta de un control externo efectivo sobre las cuentas de los partidos. Este es un defecto revelador de la intención de las elites políticas al diseñar la regulación de 1987 y las reformas posteriores, ya que los partidos han conseguido en la práctica neutralizar el control de su actividad financiera escogiendo como consejeros del Tribunal de Cuentas a personas de su confianza. Y han atribuido, además, a este órgano la competencia para sancionar las irregularidades que detecte al fiscalizar la contabilidad de los partidos, tal vez porque el Tribunal de Cuentas, como escribe Maroto, es «abiertamente reacio» (p. 299) a ejercer esa competencia.

Las páginas 148 a 162 del libro se dedican al análisis de las reformas de la financiación de los partidos de 2012 y 2015. El profesor Maroto pone de relieve la distancia

que existe entre el marketing de las reformas (dirigido a convencer a los votantes de que con ellas se van a impedir nuevos casos de corrupción política) y la ausencia de avances reales para hacer las donaciones a los partidos más transparentes y el control externo de sus cuentas más independiente de los partidos. Ambas reformas parecen guiadas por el objetivo lampedusiano de cambiar la legislación para que los partidos puedan mantener los mismos hábitos financieros. Es particularmente dudosa la eficacia de prohibir las donaciones y las condonaciones de deuda de las personas jurídicas a los partidos, que ha sido la medida más publicitada de la última reforma. Por el contrario, dado que las reformas adoptadas no han limitado la facultad de los partidos para tomar decisiones que comportan importantes beneficios para las empresas, lo que cabe esperar es que cuanto más restrictiva sea la regulación, menos se cumpla y las empresas recurran con más frecuencia a las donaciones irregulares.

Hasta el año 2015, cuando al recaudar fondos para un partido se cometían delitos como el cohecho, la falsedad documental o la prevaricación, se imputaban los delitos al agente del partido que incurría en ellos, pero la financiación ilegal en sí misma no se castigaba. El delito de financiación ilegal de los partidos se introdujo en el Código Penal en 2015. El capítulo III del libro trata con gran amplitud la regulación del nuevo delito, de la que el profesor Maroto destaca bastantes deficiencias. Por un lado, el límite cuantitativo que se fija para el delito es muy alto. Solo llevan aparejada pena de privación de libertad las donaciones a los partidos que superan la cantidad de 500 000 euros anuales (100 000 euros, si la donación procede del extranjero), siendo las cantidades inferiores sancionadas con multa. Por otro lado, quedan fuera del tipo penal conductas como las condonaciones de créditos, la asunción de gastos por terceros, el regalo de inmuebles o las donaciones a las fundaciones de los partidos, aunque la cantidad sea igual o superior a la considerada delictiva para las donaciones a los partidos. Es también llamativo que no sea delito que los partidos no se doten de un sistema contable adecuado o que incumplan los requisitos establecidos para rendir cuentas al supervisor. En las últimas secciones del capítulo III, Maroto presenta varias propuestas para tipificar el delito de financiación ilegal que evitan los defectos señalados. Entre esas propuestas figura la suya propia, que detalla en las páginas 321-323.

El libro del profesor Maroto muestra que cuando los partidos españoles se han enfrentado a casos de financiación ilegal, se han preocupado más de la repercusión del escándalo en los medios de comunicación que de corregir los comportamientos ilícitos. Y también que desde los años ochenta, los equipos directivos de los partidos honraron a los cargos que cometieron irregularidades en beneficio del partido y denigraron a quienes las denunciaron desde dentro. Esta perversa estructura de incentivos es un factor que puede haber contribuido al avance de la corrupción política en las tres últimas décadas. No disponemos aun de estimaciones fiables sobre el coste que la corrupción política ha comportado para la economía española, pero caben pocas dudas sobre el hecho de que la financiación irregular de los partidos, estrechamente asociada a la corrupción política, ha dañado la legitimidad de la democracia como forma de gobierno.

Hay dos características del estilo de Manuel Maroto que dificultan la lectura de su interesante libro. La primera es la reproducción de citas literales de los autores en los

que se apoya para construir sus argumentos. Esas citas, que son largas y abundantes, introducen temas nuevos que desvían al lector del hilo principal de la exposición. Si el autor resumiera la idea principal de las citas con sus propias palabras, la redacción ganaría en claridad. La segunda característica es la utilización de frases muy largas que dificultan la comprensión del texto. Un estilo más sintético resultaría, en mi opinión, más eficaz. Por otra parte, sería deseable que las editoriales españoles adoptaran la práctica anglosajona de incluir índices onomásticos y analíticos en las publicaciones científicas. Estos índices son de gran utilidad para el lector académico, el destinatario natural de este libro, que es la tesis doctoral de su autor. Hay que agradecer al profesor Maroto su riguroso, estimulante y bien documentado recuento de la financiación ilegal de los partidos en España.

### *Referencias*

- Casas Zamora, Kevin. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- García-Viñuela, Enrique. 2009. «Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política», *Revista Española de Ciencia Política*, 20: 75-96.
- Gillespie, Richard. 1998. 'Party funding in a new democracy: Spain', en Peter Burnell y Alan Ware (eds.), *Funding Democratization*: Manchester: Manchester University Press.
- Jenson, Jane. 1991. «Innovation and equity: The impact of public funding», en Leslie Seidle (ed.), *Comparative Issues in Party and Election Finance*. Toronto: Dundurn Press.
- Pierre, Jon, Lars Svasand y Anders Widfeldt. 2000. «State subsidies to political parties: Confronting rhetoric with reality», *West European Politics*, 23: 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380008425381>.
- Samples, John. 2006. *The fallacy of campaign finance reform*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226734637.001.0001>.

ENRIQUE GARCÍA-VIÑUELA  
Universidad Complutense de Madrid

---

## *Comunicación política: nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*

Rubén Sánchez Medero (dir.). Madrid: Tecnos, 2016, 442 pp.

Esta obra viene a cubrir un vacío en el estudio de la comunicación política en lengua castellana, al presentar en un mismo volumen distintas metodologías y enfoques, no solo de la mano de estudiosos de la ciencia política, sino de profesionales que, sin ser necesariamente del gremio, desarrollan su actividad en este ámbito. A diferencia de otras obras, donde se suelen tratar aspectos más concretos, la amplitud de perspectivas y materias estudiadas en este libro servirá como introducción para aquellas personas que deseen ponerse en contacto con el mundo de la comunicación política. Ello conlleva, sin embargo, que aquel que desee profundizar en cualquiera de las materias estudiadas deba acudir a otras obras especializadas. El libro, escrito por una veintena de autores, consta de quince capítulos que abarcan, como se acaba de indicar, el estudio de la comunicación política desde distintas perspectivas.

Comienza Sánchez Medero analizando, en el primer capítulo, la tesis de la democratización de la comunicación política. En su opinión, las posibilidades que las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen al ámbito comunicativo del poder han revertido las lógicas, de tal forma que ya no estamos ante una comunicación unidireccional sino ante otra en la que los ciudadanos pasan de ser meros receptores a generadores de comunicación, favoreciendo así la transición de una «campana permanente» a una «ciudadanía permanente». Esta transformación ha favorecido lo que denomina «protocolos de escucha activa» (p. 39); en otras palabras, la inclusión de las demandas colectivas en las agendas políticas de manera más inmediata. Esto implica, sin embargo, que estemos en presencia de campañas caracterizadas por una gran volatilidad. Abre este capítulo posibilidades a futuras investigaciones que deseen abordar empíricamente si el nuevo paradigma ha implicado, en efecto, un cambio en la participación ciudadana, ya sea cuantitativa o cualitativamente.

Seguidamente, Crespo y Moreno presentan en el capítulo segundo un análisis de las distintas teorías que estudian los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral. Comenzando por las ya clásicas de Lippman (la de la aguja hipodérmica y la de los efectos limitados de Lazarsfeld), hacen un repaso por la evolución de la literatura a lo largo del pasado siglo. Así, analizan los cambios de paradigma apreciados en los años sesenta y setenta del siglo xx donde los *cleavages* se debilitan y surge una mayor personalización de las campañas políticas, lo que denominan «liderazgos de

la visibilidad», además de una suerte de campaña permanente, terminando con las teorías más recientes. Realizan, entonces, un breve repaso por las teorías del *agenda-setting*, *priming*, *framing*, concluyendo que «los efectos de la comunicación política pueden operar a medio y largo plazo» (p. 72), hipótesis a medio camino entre las teorías previas de efectos directos y limitados. Apuntan, para finalizar, que las nuevas formas de comunicación de «relatos», el conocido como *storytelling*, favorecen la implicación y participación de los ciudadanos en estos procesos comunicativos y, por lo tanto, sus efectos están todavía por analizar.

Calleja y Rubio abordan en el capítulo cuarto un tema novedoso de la comunicación política: el de su *ética*. Girando en torno al mandamiento ético de «no mentirás», analizan las respuestas de dos grandes corrientes: la utilitarista y la del deber kantiano. Ilustran el capítulo con ideas maquiavélicas y hobbianas, donde la «razón de Estado» primaría sobre la moral, y la distinción weberiana entre «ética de la convicción» y «ética de la responsabilidad». Me parece interesante y conveniente la afirmación de que «la norma de veracidad no obliga a decir la verdad siempre y en cualquier circunstancia» (p. 91) y el énfasis que los autores hacen en el «contexto comunicativo», puesto que no es lo mismo decir algo en una circunstancia que en otra, y el deber de reserva se hace necesario también en determinados casos (p. ej., en seguridad nacional). Con un fuerte componente crítico, merece resaltarse el recordatorio que envían los autores a los medios de comunicación: sin descuidar la cobertura de aquellos abusos de poder y corrupción existentes en el ámbito público, no pueden los medios olvidar «los casos de competencia, espíritu cívico y cumplimiento del deber» (p. 110). Abre esta afirmación un interesantísimo abanico de posibilidades analíticas: ¿en qué medida la negatividad en el tono hacia la vida política por parte de los medios de comunicación influye en las perspectivas del sistema político y en la cultura política de un país? Y también alertan de la, cada vez mayor, atomización de los conocidos como «medios de nicho», aquellos dirigidos a un público muy concreto con intereses específicos, recomendando lo que otros han recetado bajo el nombre de «diversificación de nuestras dietas informativas» (Boydston, 2013: 209).

En el siguiente capítulo, Pujadas aborda un fenómeno que, aunque *a priori* podría parecer novedoso, tiene una larga tradición en las formas de comunicar el poder, como la autora se encarga de recordar. Hablamos del *storytelling*. Señala que el éxito de estas narraciones, en palabras suyas, reales «como la vida misma, [...] radica en su capacidad para conectar con los grandes mitos socioculturales» (p. 127). Hace énfasis en la eventual rivalidad entre el *storytelling* y el pensamiento lógico y desapasionado: ¿hasta qué punto las narraciones emotivas entran en conflicto con un análisis objetivo? Esta interesante técnica hace referencia, en mi opinión, a un debate profundo y clásico como es el necesario balance entre la *doxa* y el *episteme* a la hora de hacer política (o de transmitirla, en este caso).

Nos plantea Peytibi, en el capítulo quinto, un paseo por la evolución de la televisión: herramienta clave a la hora de entender la comunicación política, desde sus primeros usos en la campaña americana de 1952, hasta su superación —que no sustitución— por los medios audiovisuales digitales. Hasta entonces, la comunicación

no verbal quedaba restringida a aquellos ámbitos en los que los actores políticos participaban presencialmente; sin embargo, como apunta el autor, a partir de la entrada en escena de la televisión, «una combinación correcta de ambas [de la comunicación verbal y la no verbal] ayuda a obtener una óptima opinión [...] acerca de un candidato» (p. 153). En la actualidad, la reunión familiar ante la televisión se ha tornado en un consumo individual a través de otros terminales, los dispositivos móviles, dando en ocasiones lugar al fenómeno de la «doble pantalla». Captar (y mantener) la atención en un entorno tan poco favorable se ha convertido en una verdadera hazaña. Por otra parte, la pasividad ha dado paso a la actividad. Así, y como señala para el caso americano, desde la campaña de 2008 los partidos políticos ya no son los únicos y principales productores de información y contenidos para las campañas, sino los propios ciudadanos. Un ejemplo semejante para el caso de las elecciones municipales madrileñas de 2015 es descrito por Bécares en su obra *El efecto Carmena. Así se gestó el «milagro» de Ahora Madrid* (2015).

Los dos siguientes capítulos se encuentran íntimamente ligados: Sotelo propone una aproximación al concepto de comunicación institucional, mientras que Losada lleva a su extremo tal comunicación, a las situaciones de crisis. El primero se centra en factores tales como la reputación corporativa o las exigencias de transparencia ante las instituciones públicas, donde no solo actúa la información proporcionada por la propia entidad sino también la solicitada por el público. Por su parte, Losada desarrolla una creativa y arriesgada forma de presentar las que son, a su juicio, las claves de la comunicación política de situaciones de crisis; y lo hace a través de un relato donde el lector puede ir seleccionando de entre las alternativas propuestas, aquella que le parece más conveniente. Señala, acertadamente, que la gestión de las crisis no solo responde a la sensación de si se está dando la solución correcta o no, sino a si se controla tal situación. Las crisis, como los teóricos del «equilibrio interrumpido» dirían, son momentos puntuales en rutinas estáticas. Uno de los consejos que el autor recomienda es la confianza en los medios de comunicación, su proximidad y acercamiento incluso en los momentos de precrisis. La negación de estas solo contribuye a una salida poco exitosa de las mismas para los implicados.

Los capítulos octavo y noveno presentan lo que podríamos considerar como las dos caras de una misma moneda: el *lobbying* y el *grassroots organizing*. Desde una visión eminentemente práctica, Navarro aborda la gestión de la influencia como una tarea fundamental de toda organización que desee participar en política. Comienza repasando el reconocimiento legal y los límites a tales prácticas, respondiendo a preguntas sobre dónde termina el *lobbying* y dónde empieza el tráfico de influencias. Conviene destacar que una de las tareas fundamentales de todo lobista es la de «enmarcar» el debate (*frame the debate*) en los términos más convenientes a sus intereses. Pues, como dice Schattschneider, «el resultado del juego de la política depende de cuál, de la multitud de posibles conflictos, gana la posición dominante» (1975: 60). Por su parte, Mocerri da consejos prácticos para una adecuada gestión de los recursos humanos voluntarios en las campañas políticas. En concreto, sostiene que sin desdeñar su importancia, ninguna campaña puede depender exclusivamente de ellos.

En el capítulo décimo presenta Méndez un interesante y didáctico repaso por las distintas técnicas cuantitativas y cualitativas que permiten a todo interesado diseñar adecuadamente campañas de comunicación política para conocer las preferencias y actitudes de los individuos implicados en ella, centrándose en los elementos metodológicos de la encuesta y aportando algunas pinceladas de otras.

En una obra centrada en el análisis de la comunicación política no podía faltar un estudio acerca de lo que Guzmán y Medero han venido a denominar «el ecosistema digital de la comunicación política». Constatan en el capítulo undécimo el fin del monopolio informativo por parte de la televisión y la importante penetración de otros medios como la telefonía móvil y aplicaciones como *WhatsApp*. El principal reto para una adecuada gestión de los datos que se obtienen gracias a estas nuevos sistemas, señalan, es el «incorporar expertos que sean capaces de gestionar estos recursos, de llegar al *small data*» desde el *big data*. Lo que me lleva a plantear una pregunta para el debate: ¿han de manejar los estudiosos de la política también herramientas matemáticas e informáticas complejas o este estudio pasará, necesariamente en el futuro, por la colaboración con expertos en *data mining*?

Baeza analiza y describe, también en su vertiente práctica, la estructura y funcionamiento de un gabinete de campaña. El capítulo duodécimo recorre, de manera eminentemente práctica, la gestión de campañas con una pormenorizada descripción de los papeles de cada uno de los miembros del equipo, de las principales técnicas utilizadas para la atracción de interés hacia el candidato y de los distintos objetivos que plantearse.

Rodríguez y Ureña vuelven, en el capítulo decimotercero, sobre la idea de la «campaña permanente», esta vez entrando a un análisis detallado de las estrategias digitales de comunicación. Estas nuevas formas de participación política permiten un «empoderamiento» de los ciudadanos, al hilo de la tesis defendida antes por Medero. Plantean, sin embargo, alguna hipótesis que merecería estudios posteriores, como por ejemplo la de que «estos nuevos medios [...] podría[n] contribuir a la disminución de las tasas de absentismo» electoral (p. 383). Como vengo diciendo, este libro resalta nuevas y sugestivas líneas de investigación. También advierten un problema patente en esta materia: las investigaciones pueden quedar anticuadas o desactualizadas rápidamente, cuestión, sin duda, que considerar.

Para terminar, el capítulo decimocuarto se centra en el estudio de las herramientas empleadas por los candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo en 2009. Lorenzo concluye que las campañas postmodernas no se centran en el uso de una única herramienta y no desdennan las clásicas. El presupuesto es un factor, como resulta evidente, limitador de las posibilidades de cada candidato. Finalmente, concluye la obra con el capítulo decimoquinto, en el que los periodistas Ramírez y Suárez describen la carrera hacia la Casa Blanca.

Con carácter general, el libro presenta un enfoque interdisciplinar interesante, aunque es cierto que se echa de menos, por ejemplo, una agrupación temática de los contenidos, si bien estos parecen seguir una progresión lógica. Como se señalaba al principio, no cabe duda de que este libro puede ser de gran utilidad para aquellas

personas que deseen iniciarse en la materia, así como para estudiantes de grado, pues ofrece una perspectiva global y posibilita, gracias a la bibliografía de los distintos capítulos, una profundización posterior en los aspectos de mayor interés para cada lector.

### *Referencias*

- Bécares, Roberto. 2015. *El efecto Carmena. Así se gestó el «milagro» de Ahora Madrid*. Madrid: Libros.com.
- Boydston, Amber E. 2013. *Making the news. Politics, the media, and agenda setting*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Schattschneider, Elmer E. 1975. *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich.

DARÍO BADULES IGLESIAS  
Universidad de Zaragoza

---

## *Siria. Revolución, sectarismo y yihad*

Ignacio Álvarez-Ossorio. Madrid: Los Libros de La Catarata, 2016, 192 pp.

La polarización de la guerra en Siria tiene su correspondiente correlato fuera de esta atribulada región en una intensa controversia entre partidarios y detractores del régimen de Damasco. Además de registrar cierta tensión entre Washington y Moscú, esta polémica también ha tenido su propio eco entre algunos sectores de la izquierda en el ámbito internacional. Pero sobre todo, unido a este debate, es la complejidad del conflicto la que mayor desconcierto ha suscitado. Sirva a modo de ejemplo el número de actores implicados: estatales y no estatales, de ámbito local, regional, transnacional o mundial, con actuaciones directas o indirectas.

Ante este enmarañado conflicto, el texto de Ignacio Álvarez-Ossorio presenta una síntesis ilustradora, desvelando algunas claves y aportando una guía para seguir profundizando en el mismo. Conocedor de la región de Oriente Próximo y con un importante bagaje investigador, el profesor Álvarez-Ossorio es también autor de una obra anterior que aborda, con mayor perspectiva histórica, la evolución política de la Siria contemporánea hasta llegar prácticamente a los albores del actual conflicto (Álvarez-Ossorio, 2009). En este sentido, su nuevo trabajo viene a ser también una actualización del seguimiento que viene realizando desde hace algún tiempo de Siria, con publicaciones aparecidas en revistas especializadas y obras colectivas (Álvarez-Ossorio, 2017).

Puede afirmarse que el conflicto sirio es un dramático ejemplo de cómo una confrontación política interna deriva en una guerra prolongada e internacionalizada debido, principalmente, a que se produce en un contexto tan inflamable e inestable como el de la encrucijada de Oriente Próximo, de destinos e intereses cruzados; y de lealtades comunitarias y transnacionales todavía más fuertes que las nacionales o estatales. De hecho, el de Siria, lamentablemente, no es el único caso que se conoce en el mundo árabe posterior a las revueltas de 2010-2011, como se advierte en el no menos prolongado conflicto de Libia, en el Magreb; y en el más mediáticamente ninguneado de Yemen, en la península arábiga. Pero es, sin duda y con diferencia, el que mayor número y heterogeneidad de actores reúne en torno a un mismo territorio, además de agendas e intereses muy dispares.

La obra está estructurada en diez capítulos, además de acompañarse de un glosario terminológico y anexos, con dos mapas sobre las fuerzas combatientes sobre el terreno

y varios cuadros sobre las fuerzas rebeldes. Dado el volumen de la obra, los capítulos no son muy extensos y los cuatro primeros comprenden una parte introductoria y de contextualización del conflicto en los que aborda la trayectoria del régimen, la contestación política, la represión que siguió y la militarización del levantamiento. El quinto afronta la fragmentación de la oposición y el sexto la emergencia de los grupos yihadistas. En los capítulos restantes se adentra en la regionalización e internacionalización del conflicto, su prolongación en el tiempo, la crisis humanitaria que provocó y la ausencia de perspectivas de resolución.

Desde prácticamente el comienzo de la insurgencia armada, en Siria se solapaban dos guerras: una civil e interna y otra regional e internacionalizada. Su enquistamiento y, por extensión, agotamiento de sus principales recursos humanos y materiales, dejó paso a un mayor protagonismo de los actores externos. De tal modo que, en opinión de numerosos analistas y del propio Ignacio Álvarez-Ossorio, la guerra en Siria dejó de ser, en puridad, civil y adquirió una dimensión regional, centrada en el territorio sirio, principalmente. Sin dejar por ello de amenazar con extenderse a otros países del entorno, o bien afectar a su frágil estabilidad con la llegada masiva de refugiados y los repetidos ataques terroristas. Acontecimientos que, con la prolongada irresolución y agravamiento del conflicto, han terminado alcanzando también al territorio europeo.

En esta tesitura, la controversia interna en Siria se había transformado en un instrumento de la pugna mantenida por las potencias regionales y mundiales. A esta situación, de por sí embrollada, se sumó la aparición del autodenominado Estado Islámico en Iraq y Siria o Dáesh (por sus siglas en árabe). Además de complejizar todavía más el panorama sirio, este actor transnacional, de carácter yihadista, presentó una importante innovación respecto al antecedente de Al Qaeda, por cuanto combinó su naturaleza como grupo terrorista con la de un movimiento insurgente que, a su vez, partía de una importante base territorial con el firme propósito de gobernar los dominios que conquistaba. De hecho, en junio de 2014, proclamó un Califato, que pretendía «permanecer y expandirse», aboliendo las fronteras del sistema interestatal árabe como las desdibujadas entre Siria e Iraq.

En suma, la original contestación política al gobierno de Damasco fue desvirtuada o, en palabras del autor, la revolución fue secuestrada, pues los activistas quedaron atrapados «entre dos fuegos: el régimen y los grupos yihadistas» (p. 46). El inicial movimiento social de protesta sirio, surgido al calor de las revueltas árabes, había protagonizado todas sus movilizaciones antiautoritarias de manera pacífica, con demandas reformistas y prodemocráticas de libertad, dignidad y justicia social. Por tanto, la pregunta es obligada: ¿cómo fue posible que quedara anegado e invisibilizado por la rápida emergencia de una amalgama de grupos salafistas y yihadistas en una creciente deriva de radicalización y violencia extrema?

Además del mencionado patrocinio e injerencia exterior, Ignacio Álvarez-Ossorio destaca en esa evolución la respuesta fuertemente represiva del Gobierno, que buscaba provocar a los sectores más radicales y radicalizar a los más moderados para que se adentraran en un ciclo de violencia, de acción-represión, y así justificar su política inmovilista, de atrincheramiento en el poder y represiva. Esto es, la denominada

«estrategia de la tierra quemada» (pp. 49-68). Desde esta lógica, cualquier fuerza opositora que hubiera empuñado las armas, ya fuera moderada o radical, era descalificada como terrorista. En consecuencia, el Gobierno sirio presentaba su embestida como una acción meramente defensiva y legítima.

Otras de las cartas jugadas por el régimen de al-Assad que apunta el profesor Álvarez-Ossorio, en esta misma dinámica, era la instrumentalización sectaria de la pluralidad de la sociedad siria. Ningún grupo étnico o confesional es un bloque homogéneo, ni muestra un comportamiento sociopolítico uniforme, pues en cada uno se registran diferentes sensibilidades e intereses. Pero no por ello dejó el Gobierno sirio de recurrir al sectarismo que, a su vez, se retroalimentaba del no menos sectario comportamiento de los grupos salafistas y yihadistas, y del insuflado por sus patrocinadores externos.

En este contexto, como señala el autor, Bashar al-Assad se presentaba como la opción menos mala, de «yo o el caos» (p. 9). En efecto, a medida que se prolongaba y radicalizaba el conflicto, su estrategia comenzó a cosechar ciertos frutos. En algunas cancillerías occidentales se pasó de exigir su salida del poder a intentar lograr algún compromiso e incluso a que se mantuviera en el poder por no disponer de otras opciones mejores. No era la primera vez que se apoyaba a un dictador ante una amenaza mayor. Entre una dictadura de ropaje nacionalista secular y otra de corte yihadista era obvia la opción, toda vez que una potencial alternativa democrática había sido descartada.

Décadas de dictadura, represión y clientelismo explicarían también esta deriva. Lejos de construir instituciones nacionales sólidas y permitir el desarrollo de la sociedad civil, esta prolongada trayectoria autoritaria había socavado los cimientos de credibilidad, legitimidad y confianza en los que deberían asentarse tanto las instituciones estatales como el tejido social. A semejanza de experiencias similares en Iraq, Libia y Yemen, el colapso del poder central o estatal ponía de manifiesto la mayor relevancia que adquirirían los vínculos e identidades subnacionales o subestatales, de estructura y organización comunitaria (familiar, clánica, tribal, confesional, étnica o regional), combinadas con lazos e identificaciones transnacionales (que, en el caso sirio, destacaba la divisoria confesional entre suníes y chiíes en la región).

Del mismo modo, ese Estado policial había mermado de manera significativa la confianza social imprescindible para la cooperación, como se reflejaba en la debilidad de la sociedad civil siria. El crecimiento registrado en los últimos tiempos por sus diferentes integrantes no ha sido suficiente para rebasar sus importantes fracturas internas (*cleavages*). Pero es el ámbito sociopolítico donde se refleja el mayor déficit, evidenciado en la extrema fragmentación de la oposición siria: con dos plataformas (el Consejo Nacional Sirio y la Coalición Nacional de Fuerzas de la Revolución y la Oposición Sirias) y una multiplicidad de fuerzas combatientes sobre el terreno, sin propiciar una dirección y estrategia unificada.

De hecho, antes de que estallara el conflicto no existía una organización sociopolítica amplia y consolidada que, con un importante bagaje o trayectoria, agrupara a una mayoría social lo suficientemente significativa para liderar una estrategia opositora unificada. Dicho en términos más clásicos, no hay revolución sin una organización y dirección revolucionarias. Por el contrario, como destaca el autor, entre las fuerzas

rebeldes existen programas contradictorios y excluyentes, uno democrático y otro antidemocrático, que se neutralizan mutuamente, lo único que tienen en común es su enemistad con el régimen de al-Assad.

Por último, sostiene el profesor Álvarez-Ossorio, no menos importante en el enquistamiento y mencionada deriva del conflicto ha sido la timorata respuesta occidental, en particular, estadounidense. Considera que de haberse actuado a tiempo, mediante una intervención humanitaria o, al menos, propiciando un corredor humanitario, exclusión aérea y armamento más sofisticado (misiles tierra-aire), el escenario podría haber sido otro bien diferente del actual. Aunque el autor no ignora las dificultades de la administración Obama para liderar una respuesta en ese sentido, de cambio de régimen, pues no existía garantía alguna de éxito como mostraban las experiencias de Afganistán, Iraq y Libia; y, no menos importante, tampoco deseaba asumir ese riesgo como explicó el propio Obama en entrevista concedida a la revista *The Atlantic* (Goldberg, 2016). Renuencia que, como han señalado los críticos de Obama, ha sido aprovechada por Rusia para regresar a la región y por Irán para mantener y fortalecer su ascendente posición regional.

Es obvio que en el caso de Siria hubo una precipitación y error de cálculo sobre la inminente caída del régimen. Semejante percepción estuvo distorsionada por el clima de euforia desatado inicialmente por la revueltas árabes, con la caída de Ben Ali, Mubarak y Gadafi. Pero, no menos, también por cierto voluntarismo político, empeñado en enmendar algunos errores estratégicos del pasado más reciente como la desastrosa intervención en Iraq en 2003 y la consecuente alteración del equilibrio de poder regional. De ahí que, ante la ausencia de un alternativa afín, algunas voces abogaran por mantener en el conflicto sirio una estrategia similar a la sostenida durante la confrontación entre Iraq e Irán (1980-1988), por cuanto ambos contendientes eran vistos con animadversión y, en consecuencia, se recomendaba desgastarlos y debilitarlos hasta la extenuación (Luttwak, 2013). En una sintonía similar, pero desde una perspectiva regional, en este caso israelí, se consideraba que, a mayor prolongación de la guerra en Siria, más debilitado quedaba su Estado para emprender una «guerra convencional» contra Israel, al mismo tiempo que se advertían algunas amenazas, pero también nuevas oportunidades en esa prolongada situación (Brom *et al.*, 2014). ¿Ha sido esta la estrategia adoptada o simplemente no se actuó porque no había una opción mejor?

En suma, la obra del profesor Álvarez-Ossorio cumple con su función explicativa y divulgativa de la complejidad del conflicto sirio y, por extensión, de la conflictividad –latente o manifiesta– en la región de Oriente Medio. Su principal aportación reside precisamente en abordar con rigor, capacidad de síntesis y esclarecimiento semejante laberinto. El uso mayoritario de fuentes secundarias es un imperativo, más que una debilidad, por las dificultades que presenta el trabajo de campo para documentar una obra de esta naturaleza. Más controvertida es su alusión a la intervención humanitaria, pues no equivale a éxito alguno como se constata en otras experiencias, ni está libre de polémica. La indiferencia occidental en unos casos o la complicidad en otros, no es algo que ignore el autor. Su libro está destinado tanto a un público especializado en los entresijos de la región árabe como a otro más amplio y dispuesto a familiarizarse con la misma.

*Referencias*

- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2006. *Siria. Revolución, sectarismo y yihad*. Madrid: Los Libros de La Catarata.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2009. *Siria contemporánea*. Madrid: Síntesis.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2017. «La fractura del campo islamista en el conflicto sirio», en Gilberto Conde (coord.), *Siria en el torbellino: insurrección, guerras y geopolítica*. Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África.
- Goldberg, Jeffrey. 2016. «The Obama Doctrine», *The Atlantic*, April. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Luttwak, Edward N. 2013. «In Syria, America loses if either side wins», *The New York Times*, 24-08-2014. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/08/25/opinion/sunday/in-syria-america-loses-if-either-side-wins.html>.
- Brom, Shlomo, Benedetta Berti y Mark A. Heller. 2014. «Syria: The Civil War with No Winner», en Shlomo Brom y Anat Kurz (eds.), *Strategic Survey for Israel 2013-2014*. Tel Aviv: Institute for National Security Studies. Disponible en: <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=6479>

JOSÉ ABU-TARBUSH  
Universidad de La Laguna

---

## *Reading Walzer*

Yitzhak Benbaji y Naomi Sussman (eds.). London: Routledge, 2014, 341 pp.

¿Son la «igualdad compleja» de Michael Walzer y su pluralismo radical compatibles con su teoría de la guerra justa? ¿Son defendibles sus planteamientos relativistas sobre la comunidad y el Estado en una sociedad en la que conceptos como moral y soberanía parecen diluirse? Estas han sido algunas de las cuestiones que han unido en *Reading Walzer* a varios de los más influyentes politólogos y filósofos del pensamiento político actual, tanto a históricos detractores de Walzer, como Jeff McMahan o George Kateb, como a autores con una cierta cercanía intelectual, caso de David Miller o Michael Sandel.

Así, un total de catorce autores realizan comentarios a la obra de Walzer a través de cuatro bloques diferenciados, en los que recogen las principales aportaciones de su pensamiento a la teoría política:

- a) «Moralidad en los Estados», en el que la intervención militar de unos Estados sobre otros es abordada desde una perspectiva moral.
- b) «Estado y cultura», donde se trata el papel de la comunidad como sujeto de autodeterminación y el trato a las minorías nacionales o no nacionales dentro de esta perspectiva.
- c) «Política y esferas de la justicia», que estudia la relación entre justicia y equidad dentro de las esferas de justicia de Walzer.
- d) «Teoría de la guerra justa», que revisa el deber de prevención del daño a la población civil, así como la figura del soldado como sujeto activo de la valoración y de vigilancia en los conflictos armados.

Con respecto al primer bloque, titulado «Moralidad de los Estados», David Miller, Ruth Gavison, Charles Beitz y Michael Doyle llevan a cabo diferentes acercamientos al papel de la intervención militar como límite a procesos de autodeterminación de los Estados, con especial atención a su papel en las revoluciones democráticas de la conocida como Primavera Árabe. En este sentido, Miller aborda en el capítulo primero la legitimación de las intervenciones militares en apoyo a movimientos democráticos o en defensa de minorías étnicas o religiosas en riesgo de exterminio, todo ello a través del estudio de conflictos actuales. A continuación, Gavison dedica el capítulo segundo

a realizar una aproximación a la relación entre derechos humanos y moral de Estado, argumentando que la labor de autodeterminación y autorganización derivada de la acción colectiva favorece la pluralidad y la diversidad, raíces de la democracia liberal. Por su parte, Beitz lleva a cabo en el capítulo tercero una crítica a la legitimación global de la intervención militar fundada en valores morales, ya que esta es inviable en una comunidad internacional con distintas morales parciales, abogando, por tanto, por una suerte de proceso de internacionalismo moral. Pone fin a este bloque Doyle con el capítulo cuarto mediante una comparación de la intervención en el pensamiento de Michael Walzer y John Stuart Mill, así como una valoración crítica de las argumentaciones morales de ambos.

En el segundo bloque, «Estado y cultura», Jacob Levy, Will Kymlicka y Bonnie Honig, abordan el papel de las minorías dentro de los procesos de conformación y organización de los Estados, mostrando el desafío que la inmigración supone como colectivo al que integrar y dar representación dentro de la organización política estatal. En el capítulo quinto, Levy argumenta cómo la necesidad de diseñar sistemas que den voz a aquellos sectores, dotando a la comunidad de la pluralidad política necesaria para la constitución de cualquier sistema liberal, choca con la concepción de las comunidades como sujetos que crean sus propios valores de justicia y equidad, tal y como las entiende Walzer. En segundo lugar, son objeto de consideración las medidas de integración y representación de las minorías, nacionales o no nacionales, puesto que para Kymlicka –autor del capítulo sexto– no se determinan exclusivamente en función de las particularidades de los Estados en las que se encuentran, sino también en función de las necesidades y particularidades de la minoría a las que van destinadas, contraposición que dota a la cuestión de mayor complejidad, en tanto que ambas concepciones se entrelazan en sujeto determinante, pero a la vez determinado. Unido a ello, se aborda una aparente contradicción entre la voluntad de autodeterminación de un Estado que a su vez fomenta la división cultural, étnica y religiosa entre su población, en tanto que estos son los elementos esenciales sobre los que se constituyen la base de la nacionalidad de un Estado. Por último, en el capítulo séptimo, Honig parte de la teoría expuesta por Walzer en *Éxodo y revolución* (*Exodus and revolution*), para reconsiderar el proceso de secularización en la historia judía a través del cuestionamiento del proceso de construcción histórica de lo sagrado.

«Política y esferas de la justicia» constituye el tercer bloque de la obra, donde Michael Sandel, T. M. Scanlon y George Kateb se centran en la teoría de la justicia en Walzer, tal y como la recoge en su obra *Esferas de la justicia* (*Spheres of justice*), ahondando tanto en la relación entre solidaridad y justicia como en los peligros de la igualdad derivada del valor social. Sandel dedica el capítulo octavo de esta obra a exponer cómo, partiendo de la comunidad, ente primario de cuyas prácticas se deriva su realidad moral, la justicia y la solidaridad como factores definitorios se constituyen en valores esenciales en contraposición a la mercantilización, material y moral, inherente al individualismo. Por otro lado, Scanlon en el capítulo noveno realiza una crítica al pensamiento de Walzer al defender que la legitimación del relativismo y de su consiguiente valoración social de las mercancías puede suponer un peligro al justificar la

desigualdad a través de la conformación de esferas de justicia que lastren la igualdad de oportunidades. Del mismo modo, Kateb en el capítulo décimo también cuestiona la obra de Walzer, exponiendo las vinculaciones de su teoría ya no solo con los valores liberales demócratas, sino también con el *ethos* norteamericano.

Por último, los comentarios de Jeff McMahan, Yitzhak Benbaji, David Luban y Nancy Sherman, correspondientes al bloque «Teoría de la guerra justa», profundizan en los riesgos a los que puede exponerse a la población civil dentro de un conflicto bélico y en el papel del soldado como sujeto de valoración moral y toma de decisiones autónomo y legítimo. Este bloque comienza con la sección de McMahan, correspondiente al capítulo undécimo de esta obra, en la que expone cómo el soldado que participa en el conflicto no puede limitarse a un papel mecánico de administrador de violencia, quedando exento de cualquier responsabilidad moral o jurídico de sus actuaciones, sino que al ser un elemento activo de los conflictos y causante directo del peligro al que se enfrentan los no combatientes, reside en él un deber de vigilancia y respeto a las convenciones bélicas en el transcurso de los conflictos. En segundo lugar, Benbaji legitima en el capítulo duodécimo los sistemas de autodefensa en el uso de la violencia por encima del intervencionismo de Walzer al argumentar que incluso los conflictos militares moralmente justificados tienen una tendencia innata a la brutalidad, lo que termina implicando un coste moral inasumible para cualquier Estado que se rija por valoraciones morales. Para David Luban, autor del capítulo decimotercero, la contraposición del nacional y del extranjero, así como del combatiente con el no combatiente invitan a un replanteamiento radical de la intervención y de los conflictos bélicos hacia un mayor internacionalismo moral. *Reading Walzer* termina con la aportación de Nancy Sherman, que en el capítulo decimocuarto propone al soldado en su experiencia personal como fuente de argumentación moral y elemento esencial como variable que tener en cuenta a la hora de complementar la teoría de Michael Walzer.

Al final de cada una de las cuatro secciones anteriormente expuestas, el lector encuentra una serie de páginas en las que el propio Michael Walzer reflexiona sobre cada una de las cuestiones que se le plantean. Sin embargo, esta aportación no se limita a una simple contestación y reiteración de sus argumentos clásicos, sino que Walzer toma dichos comentarios como punto de partida para el desarrollo de nuevos aspectos de su teoría, lo que convierte a esta obra, en definitiva, en un diálogo político-filosófico que incorpora y desarrolla nuevos puntos de vista sobre cuestiones tan características de su pensamiento como son la relación entre comunidad y Estado en un mundo cada vez más globalizado o las particularidades de la teoría de la guerra justa en conflictos muy complejos, como las revoluciones democráticas de Túnez y Libia, la protección de la minoría copta en Egipto o la guerra civil Siria.

En conjunto, esta obra constituye un interesante ejercicio de diálogo e interacción entre algunos de los autores con mayor impacto en la teoría política contemporánea. Para aquellos interesados en el pensamiento de Michael Walzer constituye una lectura obligatoria, al incidir y clarificar algunas de las cuestiones más particulares –y quizás más polémicas– del autor: desde la naturaleza última de la intervención militar hasta

la esencia de la comunidad como sujeto político, pasando por su heterodoxa posición con respecto a la consideración de las minorías.

De hecho, esta puede ser una de las principales críticas a esta obra, su quizás excesiva especialidad. Al adentrarse en aspectos tan particulares de la obra de Michael Walzer, si bien alcanzan un notable grado de desarrollo, exige del lector una inmersión previa en las diversas facetas del pensamiento de este autor. En este sentido, sería recomendable para el lector acudir a alguna de las obras más conocidas del autor, como son *Just and unjust wars* y *Arguing about war*, para abordar la teoría de la guerra justa; así como a *Spheres of justice* y *Thick and thin* para comprender su concepción de la comunidad. Del mismo modo, puede ser de gran utilidad otra serie de obras sobre aspectos concretos de su pensamiento, como son la vinculación entre religión y política con *The Revolution of the saints* y *The paradox of liberation*, o su propuesta política con *On toleration* y *Politics and passion*.

Por último, de esta especialización en ocasiones también se deriva una cierta independencia de los autores que participan en la obra. Si bien pueden distinguirse cuatro grupos cerrados, se echa en falta una línea argumental común; lo que en ocasiones genera la sensación de falta de conexión entre los diferentes capítulos. Quizás hubiera sido de interés una mayor focalización en aspectos concretos de la obra de Walzer, de tal manera que todos los autores interactuasen y mostraran sus diferentes posturas en tales cuestiones, lo que sin duda habría dado lugar a una interesante producción académica.

En todo caso, esta obra constituye una potente reflexión sobre los principales ejes de la obra de Michael Walzer, que la convierte en una producción más que recomendable, tanto para aquellos académicos centrados en el pensamiento de este autor que deseen ahondar en aspectos concretos de su pensamiento, como para aquellas personas que busquen conocer la riqueza de su obra a través de algunos los debates más controvertidos del momento.

### Referencias

- Doppelt, Gerald. 1978. «Walzer's theory of morality in international relations», *Philosophy and Public Affairs*, 8: 3-26.
- Orend, Brian. 2000. *Michael Walzer on war and justice*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Walzer, Michael. 1965. *The revolution of the saints: A study in the origins of radical politics*. Harvard: Harvard University Press.
- Walzer, Michael. 1977. *Just and unjust wars: A moral argument with historical illustrations*. New York: Basic Books.
- Walzer, Michael. 1983. *spheres of justice: A defence of pluralism and equality*. Oxford: Blackwell Oxford.
- Walzer, Michael. 1994. *Thick and thin: Moral argument at home and abroad*. Notre Dame: Notre Dame University Press.

- Walzer, Michael. 1997. *On toleration*. New Haven: Yale University Press.
- Walzer, Michael. 2004. *Politics and passion: Toward a more egalitarian liberalism*. New Haven: Yale University Press.
- Walzer, Michael. 2004. *Arguing about war*. New Haven: Yale University Press.
- Walzer, Michael. 2015. *The paradox of liberation: Secular revolutions and religious counterrevolutions*. New Haven: Yale University Press.

MIGUEL PARADELA

---

*Administração Pública, economia solidária e gestão social. Limites, desafios e possibilidades*

Marco Aurelio Marques Ferreira (orgs.). Viçosa: Editorial UFV, 2014, 305 pp.

El concepto de «gestión social» se formó en el medio académico latinoamericano, en la década de los noventa del pasado siglo, como contrapartida al avance de la onda neoliberal que se expandía por el continente. Se buscaba crear un espacio de experimentación de prácticas contrahegemónicas, es decir, de modos diferentes de organización a las comúnmente realizadas por la gestión privada.

En Brasil, que junto con Argentina, Chile y Ecuador ha sido el país pionero en el desarrollo de trabajos sobre el tema, dicho concepto empezó a ser difundido y discutido a partir de la publicación del artículo de Tenório (1998), así como la discusión iniciada en el Programa de Estudios en Gestión Social de la Escuela Brasileña de Administración y Empresas de la Fundación Getúlio Vargas. Desde entonces, diversos centros de investigación, normalmente ligados a escuelas de Administración, se han interesado por la gestión social. En 2007, la Red Brasileña de Investigadores en Gestión Social (RGS) promovió el Encuentro Nacional de Investigadores en Gestión Social (ENAPEGS), que discurre ya por su décima edición. Además, se han creado cursos y revistas especializadas, como *Cadernos Gestão Social* (2007), la *Revista Administração Pública e Gestão Social* (2009), la *Nau Social* (2010) y la *Revista Interdisciplinar de Gestão Social* (2012). Todo este esfuerzo de investigación, a pesar de ser reciente, comienza ya a producir resultados, tanto en investigaciones como en libros y artículos académicos (Pinho, 2010; Cançado y Pereira, 2010; Cançado, 2011, 2013; Cançado y Silva, 2012; Cançado *et al.*, 2011, 2013, 2015; Tenório, 2008, 2012).

La carencia en España de investigaciones y artículos sobre esta materia contrasta con la importante producción documental que se desarrolla en otros contextos, sobre todo en el latinoamericano y en especial en el brasileño. Por ello, creemos que puede ser de interés este libro, pues permitirá conocer algo más sobre el tema.

Organizado por el profesor Marco Aurélio Marques Ferreira de la Universidad Federal de Viçosa (Minas Gerais, Brasil) y líder del Grupo de Pesquisa sobre Administração Pública e Gestão Social de la misma universidad, es fruto de las reflexiones y debates entre los participantes del IV ENAPEGS. La obra trata de la socialización de los resultados de investigación de diferentes instituciones y grupos, que tienen como elemento común la búsqueda de prácticas alternativas de gestión vía participación

ciudadana, redes de actores, territorios, ciudadanía y economía solidaria. En los doce capítulos de que consta el libro hay reflexiones teóricas y empíricas sobre intervenciones sociales y políticas públicas realizadas en diversas regiones de Brasil, especialmente en el estado de Minas Gerais.

En el primer capítulo, Marco Aurelio Marques Ferreira, Ambrozina de Abreu y Anderson de Oliveira investigan el nivel de participación ciudadana en los procesos de elaboración, control y evaluación del Plan de Acción Gubernamental del Estado de Minas Gerais. Entre los principales resultados destacan el hecho de que el Legislativo ofrezca canales para estimular la participación, principalmente a partir de la creación en 2003 de la Comisión de Participación Popular. También destacan que el Ejecutivo realizó un esfuerzo de inserción social con la elaboración de la Planificación Plurianual de la Acción del Gobierno (2012-2015), por medio de la realización de audiencias en dos regiones del estado, donde los participantes pudieron expresar las prioridades de su región. Existen, por tanto, diversos canales para la participación, aunque la mayor implicación en ellos se da por entidades de la sociedad civil y no por ciudadanos individuales.

La participación de la sociedad civil en la gestión pública municipal desde la óptica de la población local es el tema investigado por Rúbia Fonseca, Edson Arlindo, Amanda da Silva y Camila do Nascimento en el segundo capítulo. Aquí se constata que existen en Viçosa –ciudad objeto del estudio– innumerables canales de participación, pero los ciudadanos los utilizan muy poco debido a la falta de cultura participativa. En lo que respecta a las formas de gestión, parecen estar marcadas por la herencia burocrática patrimonialista, lo que habría impedido, como ocurre en otros municipios brasileños, consolidar las prácticas de la administración pública societal.

Airton Cardoso y Ariádne Scalfoni nos hablan en el tercer capítulo de los fundamentos teóricos de la gestión social, aún en construcción, de los resultados alcanzados y de la necesidad de solucionar los nuevos desafíos que se presentan para este campo de estudio.

En el siguiente capítulo, Luis Moretto y Carlos E. Justen estudian en la mesorregión del medio oeste del estado de Santa Catarina el programa Territorio de la Ciudadanía, de macropolítica pública, de responsabilidad del Gobierno federal, que tiene como objetivo promover el desarrollo económico y universalizar programas básicos de ciudadanía, mediante una estrategia territorial sostenible. Se comprueba que la propuesta de diseño y la propia implantación de la política pública no fueron asimiladas como espacios de conquista y construcción de una nueva realidad territorial, sino al contrario fueron entendidas como concesión gubernamental e instrumento que facilitaba el acceso a los recursos y programas del Gobierno.

En el quinto capítulo, Lamounier Erthal, Marcelo de Oliveira, Nayara L. Silva y Antonione de Araújo demuestran lo indisoluble de los conceptos «desarrollo territorial sostenible» y «gestión social», utilizando para ello como referencia el municipio de Itaguaí (Río de Janeiro). Indican que no existe desarrollo territorial sostenible sin participación social y que las agendas públicas no pueden ser elaboradas si no están basadas en prácticas participativas.

Magnus Emmendoerfer, Alexandre Abrantes, Barbara Calçado y José Ricardo analizan en su capítulo una estructura organizativa creada por el Gobierno federal

brasileño, la Secretaria de Economía Creativa y el programa Criativa Birô, los cuales sirven para promover el desarrollo de la economía creativa. La creación de ambas muestra que el Gobierno brasileño ha reconocido el potencial multiplicador que poseen los segmentos creativos, posicionándose de forma activa en este contexto. Y apuntan que la formulación e implementación de las políticas en esta área no se caracteriza por un modelo impositivo y estandarizado, sino por uno flexible adaptado a las características y particularidades de la economía creativa de cada lugar o región.

El capítulo séptimo, de Rodrigo Gava y Patricia Rosvadoski, relaciona la identidad de los actores políticos con sus respectivos territorios y modos de desarrollo mediante el estudio del municipio de São Roque de Minas y el Distrito de Lavras Novas, situados ambos en el estado de Minas Gerais. En São Roque de Minas la comunidad lideró, en un momento de dificultad, las acciones para el desarrollo local frente a la pasividad política y el sistema económico dominante, aunque posteriormente los autores percibieron evidencias de continuismo. Esto demuestra la dificultad de impulsar un proceso transformador de desarrollo local. En el distrito de Lavras Novas el cambio de actividad económica, de industrial a turística, produjo un salto en la calidad de vida de sus habitantes, pero también trajo consigo preocupaciones que hasta entonces no tenía la comunidad, como la seguridad, la degradación ambiental y cambios en el comportamiento de los más jóvenes, lo que provocó además una dualidad entre los nativos y los impulsores económicos, no nativos. Estos últimos se convirtieron en los actores principales del desarrollo local del territorio.

Carla da Silva, Bruno Tavares, Luiz Antonialli y Jéssica da Silva estudian en el octavo capítulo las distintas formas de gobernanza presentes en los agrupaciones locales de empresas, en concreto en la industria de *software* de Belo Horizonte, Uberlândia y Juiz de Fora, y nos muestran las discrepancias entre la gobernanza estructural y procedimental. También ponen de relieve, en el caso de la gobernanza estructural, una diversidad de actores con un mismo objetivo, el desarrollo y aumento de competitividad de las empresas del sector y acciones, en unos casos definidas y en otros embrionarias. En el análisis de la gobernanza procedimental identificaron en Belo Horizonte y Uberlândia diferentes formas de cooperación y de coordinación; en cambio, en Juiz de Fora solo encontraron un modo centralizado de coordinación.

En el noveno capítulo, Ronan Pereira y Suely Ramos nos presentan una sistematización de los distintos enfoques teóricos sobre el ciclo político como estrategia de análisis de las políticas públicas a lo largo de su proceso de planificación, ejecución y evaluación. A pesar de las limitaciones del ciclo político, lo consideran un modelo básico que permite sistematizar y comparar los diversos debates, enfoques y modelos en el campo del análisis político, así como evaluar las contribuciones individuales de cada uno de los enfoques.

Los tres capítulos siguientes tienen un tema común, la vivienda social, pero analizado desde distintas perspectivas y enfoques. En el primero, Suely Ramos, Alexandre Matos, Lucas Pazolini y Marina de Carvalho se centran en el proceso de definición de la agenda de política de vivienda del estado de Minas Gerais durante el período de 2005 a 2013. En dicha agenda, las cuestiones planteadas por los

movimientos sociales fueron eliminadas en el proceso político, lo que refleja que en el «juego de intereses» entre los actores políticos, los movimientos no tuvieron fuerza para hacerse oír.

En el siguiente, Aline Werneck nos habla del efecto negativo que el programa Minha Casa Minha Vida produjo en el proceso de descentralización municipal de la política de vivienda que había empezado en 2005, con la creación del Ministerio de las Ciudades y la Ley 11 124/2005, ley que creó el Sistema de Vivienda de Interés Social. A partir del momento en que se aprueba el programa, que ha sido la estrategia más importante para la reducción del déficit de vivienda en Brasil, la agenda pública de vivienda pasa a estar orientada únicamente por la racionalidad del sector inmobiliario, desmantelando el sistema descentralizado de gestión de la política de vivienda que había costado muchos años poner en marcha.

Flavia Duque y Ricardo Carneiro, en el último capítulo, analizan las políticas de vivienda de interés social asociadas a la construcción del derecho a la vivienda y a la ciudad. El problema de la vivienda ha sido siempre en Brasil un problema social de gran magnitud y complejidad, un fenómeno de configuración urbana con fuerte incidencia en la pobreza. En 2008 el número de viviendas que se necesitaban era de 5 546 000, de las cuales el 83,5% estaban localizadas en áreas urbanas y el 89,6% correspondía a personas con renta muy baja. Pero no solo era un problema de cantidad, sino también de calidad porque muchas de las viviendas existentes no tenían las condiciones adecuadas de habitabilidad y había una falta de infraestructuras. Pero, a pesar de los avances realizados durante estos años con mayor o menor éxito, quedan muchos desafíos todavía, como la articulación entre las tres esferas de gobierno o la articulación entre las políticas de vivienda y las políticas urbanas.

Creemos que esta obra es de interés tanto para el público académico como profesional, al presentar un nuevo concepto, el de la gestión social, considerado cada vez más como una alternativa que trae la corresponsabilidad de la gestión directamente para aquellos que son impactados por ella. En otras palabras, parece que es «justo» que se participe de las decisiones que provocan impactos en la vida de las personas. Este texto nos permite conocer y profundizar algo más sobre un concepto, el de gestión social, aún en construcción; concepto que nos plantea formas alternativas sobre el papel de la Administración pública y de la sociedad en la promoción del bien común, algo muy necesario en el momento político y social en el que se encuentra el mundo. Lo que se echa en falta en el libro es un texto introductorio en el que el coordinador explicara la elección de los textos y su hilo conductor.

### *Referencias*

- Cançado, Airton C. 2011. *Fundamentos teóricos da gestão social* [tesis]. Universidade Federal de Lavras, Lavras.
- Cançado, Airton C. 2013. «Gestão social: um debate para a construção do campo». *NAU. A Revista da Residência Social*, 4 (6): 191-209.

- Cançado, Airton C., José R. Pereira y Fernando Tenório. 2015. *Gestão social: epistemologia de um paradigma*. 2ª ed. Curitiba: CRV.
- Cançado, Airton C. y Jeová T. Silva Jr (orgs.). 2012. *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: UNIJUÍ.
- Cançado, Airton C., Bruno Tavares y Valdir R. Dallabrida. 2013. «Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas», *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 9 (3): 313-353.
- Cançado, Airton C., Fernando Tenório y José R. Pereira. 2011. «Gestão social: reflexões teóricas e conceituais». *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro 9 (3): 681-703.
- Pinho, José A. Gomes de. 2010. «Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira», en Ariádne Scalfoni, Jeová T. Silva Jr., Paula Ch. Schommer y Airton C. Cançado (eds.), *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: Ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF.
- Tenório, Fernando. 2012. «Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento», en Airton C. Cançado, Fernando Tenório, y Jeová T. Silva Jr. (Eds.), *Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações*. Ijuí: UNIJUÍ.
- Tenório, Fernando. 2008. «(Re)visitando o conceito de gestão social», en Jeová T. Silva Jr., Rogério Teixeira, Airton C. Cançado y Paula Ch. Schommer (Eds.), *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária.
- Tenório, Fernando. 1998. «Gestão social: uma perspectiva conceitual», *Revista de Administração Pública*, 32 (5): 7-23.

CARMEN PINEDA NEBOT  
GEGOP-CLACSO